

La Réglementation du Marché du Blé
en France au XVIII^e siècle
et à l'époque contemporaine

THÈSE

POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Présentée et soutenue le 20 Mai 1939, à 14 h.

PAR

Pierre BINET

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. R. PICARD

ASSESSEURS : { MM. NOGARO
JAMES

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V^e)
1939

La Réglementation du Marché du blé en France
au XVIII^e siècle et à l'époque contemporaine

La Réglementation du Marché du Blé
en France au XVIII^e siècle
et à l'époque contemporaine

THÈSE

POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Présentée et soutenue le 20 Mai 1939, à 14 h.

PAR

Pierre BINET

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. R. PICARD

ASSESSEURS : { MM. NOGARO
JAMES

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)
1939

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Le problème de la nourriture et en particulier celui du blé a soulevé à de nombreuses époques de vives discussions et a même orienté la politique de certains Etats.

La question de l'alimentation des classes populaires a une importance considérable ; pour celles-ci la nourriture, et en particulier le pain, absorbe une fraction importante du salaire (quelquefois plus du quart), surtout quand ce dernier est faible et le nombre des enfants élevé, tandis que pour la classe aisée le prix du pain n'est qu'une quantité négligeable qui ne dépasse parfois pas un pour cent.

La consommation du pain est, par ailleurs, peu élastique et ne varie guère avec les revenus ou avec son prix d'achat, mais beaucoup plus avec l'augmentation ou la diminution du nombre des habitants et les transformations économiques et sociales qui amènent le changement des méthodes d'alimentation.

La question du prix du blé est rendue plus complexe par l'intervention des producteurs nationaux qui cherchent à vendre leurs produits le plus cher possible et réclament une protection efficace contre la concurrence étrangère pour maintenir leurs prix élevés, alors que l'intérêt des consommateurs, toujours désireux d'acheter le pain le moins cher possible, est absolument contraire, ce qui semble devoir provoquer une opposition irréductible entre deux intérêts aussi défendables et contradictoires.

Ce problème est loin d'être limité à la France où jusqu'au dé-

but du XIX^e siècle on n'avait guère à se préoccuper que des disettes, les prévoir et en restreindre les conséquences nuisibles.

Le début du siècle dernier a vu l'entrée en jeu de facteurs nouveaux qui se sont imposés à l'opinion publique et qui ont profondément modifié les conditions d'existence du marché des céréales : Le développement des voies ferrées à l'intérieur des continents est l'une des causes principales de la rapide augmentation des exportations de céréales, surtout par les pays « neufs » ; le développement de la marine marchande, grâce à la machine à vapeur provoque un avilissement des frets et permet d'atteindre à des prix suffisamment bas, les marchés des pays à population dense. La distance qui avait jusque là protégé les vieux pays se trouve supprimée, les écarts de prix sont nivelés sur ce que l'on commence à appeler le marché mondial.

Si la baisse des prix consécutive à cette situation est avantageuse pour les consommateurs, il n'en est pas de même pour les producteurs dont les plaintes deviennent de plus en plus vives.

Sous l'influence de ces derniers le régime douanier est aggravé dans de nombreux pays, et la situation des consommateurs sensiblement modifiée.

En effet, l'influence des producteurs est souvent considérable ; en France, notamment, il ne faut pas oublier que la classe paysanne représente à peu près la moitié de la population, de sorte qu'avec le régime démocratique qui s'installe au cours du XIX^e siècle son influence politique s'accroît fortement, les Gouvernements qui connaissent sa stabilité cherchent souvent à obtenir ou à conserver ses bonnes grâces en la soumettant sur nombre de points à une législation de faveur.

Au point de vue de l'économie nationale la classe paysanne est un gros consommateur pour le commerce et l'industrie qu'elle a charge de nourrir ; de là la nécessité de conserver au blé un prix suffisamment rémunérateur pour faire des producteurs ruraux des consommateurs solvables pour le reste de la nation.

La guerre de 1914 fait entrer la question dans un domaine nouveau. Alors que la fin du XVIII^e siècle avait vu la liberté du commerce intérieur, le XIX^e le développement du commerce international joint à un accroissement énorme de la consommation dû à la démocratisation du blé qui devient le produit de base pour la nourriture de la plupart des pays d'Europe ou de peuplement européen, l'après-guerre voit, à côté d'une consommation en nette regression, un énorme accroissement de la production joint à un effondrement continu des prix.

Cette crise d'une ampleur sans précédent va conduire les gouvernements à une réglementation de plus en plus complexe, qui, en France rappelle à certains égards celle de l'ancien régime et de la révolution ; mais alors que la « Police des grains » était destinée à lutter contre la disette et à maintenir les bas prix, les réglementations actuelles luttent contre l'abondance et organisent le soutien des prix.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547121_0005

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LES CARACTERES PARTICULIERS DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

Le problème du blé se pose même en période de prospérité dans un pays qui, comme la France, est à la fois grand producteur et grand consommateur. La récolte nationale représente une part très importante des revenus agricoles. Le prix du blé a une grosse influence sur la fixation de celui de la plupart des autres denrées, il a une valeur symbolique et représente la prospérité ou la misère des campagnes.

En période de crise la baisse des cours du blé et des produits agricoles, en général plus bas que les cours industriels, provoque une baisse très forte du pouvoir d'achat des producteurs ruraux. Cette conséquence est de plus en plus sensible ; jusqu'au siècle dernier le paysan français vivait dans un système d'économie fermée, il restait sur sa terre presque sans rapport avec l'extérieur, tirant de son travail et de celui de sa famille presque toute sa nourriture et son vêtement et se souciant peu

des prix du marché ; aujourd'hui, au contraire, sa production (celle du blé surtout) est presque exclusivement destinée à la vente. Ses besoins d'argent liquide s'accroissent au fur et à mesure que son économie devient plus complexe, de sorte qu'à l'occasion de la crise actuelle M. Nogaro peut écrire : « La crise des produits agricoles apparaît donc comme un facteur essentiel de la crise, moins parce qu'elle fait partie de la baisse générale que parce que, dépassant de beaucoup la baisse des autres prix, elle crée un déséquilibre dans le pouvoir d'achat respectif de l'agriculture et de l'industrie, ce dont l'une pâtit directement et l'autre par contre-coup ».

L'importance sociale du problème du blé est accrue en France en raison du morcellement de la propriété paysanne qui donne une prédominance énorme aux petites exploitations à base familiale (85 % environ) et en raison de ce que la classe rurale représente en France à peu près la moitié de la population (19 millions de ruraux dont 9 travaillant effectivement la terre).

En France le blé pousse à peu près dans toutes les régions, mais dans des conditions techniques et économiques différentes.

Indiquons ici que le terme du blé a le sens générique ; s'il s'applique actuellement en France au seul froment, il servait à désigner autrefois des céréales très diverses autres que le froment, en particulier le seigle et le sarrazin.

A côté de régions de grande production telles que le Nord et les environs de Paris, il existe de nombreuses régions dans lesquelles on cultive le blé, mais des rendements plus faibles et dans des conditions très différentes. Pourtant les régions à trop faible rendement abandonnent peu à peu le blé pour des cultures plus rentables. Cette réduction atteint près de 50 % dans certains départements très faibles.

Les emblavures de blé qui s'étaient constamment accrues au cours du xix^e siècle où elles atteignent près de 7 millions 1/2 d'hectares vers 1860-1865, baissent régulièrement jusqu'à la guerre (6 millions 1/2 d'hectares) et se maintiennent actuellement autour de 5 millions d'hectares (4.780.000 en 1938) ce qui représente encore le quart environ des terres labourables.

Cette diminution des surfaces emblavées n'est pas suivie d'une réduction de la production grâce à l'accroissement continu des rendements surtout pendant les cinquante dernières années, ceux-ci passant de 10 quintaux à l'hectare en 1870 à 14 en 1920 pour atteindre 17 actuellement. Ce chiffre ne représente que le rendement moyen, il ne faut pas oublier que celui-ci atteint couramment 30 à 35 quintaux l'hectare dans les régions du Nord et de Paris à culture intensive ; tandis que le Midi et l'Ouest qui se livrent à une culture extensive n'atteignent que 10 à 12 quintaux l'hectare. Malgré cela la production reste à peu près constamment déficitaire jusqu'à la guerre de 1914, surtout depuis les années 1875-1880 où le déficit de la production annuelle est d'environ 1/6, alors qu'au xviii^e siècle on estime qu'une récolte moyenne était suffisante pour assurer 12 à 14 mois de nourriture.

Jusqu'au début du xix^e siècle, l'agriculture reste particulièrement arriérée, l'influence des agronomes anglais est très faible, les rendements ne s'accroissent guère. Une des principales raisons est le mode de tenure généralement employé : le métayage, système peu favorable au progrès ; une autre cause est le manque de capitaux et l'étroitesse du marché, le paysan n'étant pas incité à accroître sa production puisqu'il ne peut guère l'écouler hors du marché local.

Le défrichement et le drainage s'effectuent lentement, sauf à la fin du xviii^e siècle où, à la suite de l'Edit de 1761 qui crée

un « Comité d'Agriculture » 950.000 arpents sont défrichés en 20 ans ; au manque de soin apporté par le paysan à sa culture il faut ajouter l'emploi de mauvaises semences et le manque de bon fumier causé par la faiblesse du cheptel. Il faut d'ailleurs remarquer, que les défrichements de la fin du XVIII^e siècle souvent conduits inconsidérément ont quelquefois amené une nouvelle diminution du bétail par suite de la disparition des terrains de pacage.

Enfin il y a pénurie de travailleurs agricoles, car s'il existe beaucoup de petits exploitants il n'y a pas de classe d'ouvriers agricoles de sorte que beaucoup de grands domaines restent à l'abandon.

Au XIX^e siècle, la culture commence à sortir de sa routine. On assiste à un emploi de plus en plus répandu des engrais chimiques ou lointains : Guano du Pérou, Nitrate du Chili, Phosphates d'Algérie, Potasse d'Allemagne ; puis engrais tirés des sous-produits de l'industrie (sulfate d'ammoniaque, scories de déphosphorations) ; on sait donner à chaque plante l'engrais qui lui convient, la culture commence à perdre son caractère extensif.

La même époque voit un développement parallèle de l'emploi des machines qui s'imposent d'abord dans les « pays neufs » peu peuplés et surtout peu morcellés (en 1831 on emploie la première faucheuse mécanique dans le New-Jersey).

Le semoir mécanique permet d'obtenir un meilleur rendement avec une économie de semence d'un tiers grâce à la meilleure distribution des grains ; le nombre des semoirs quintuple de 1860 à 1890 tandis que celui des moissonneuses-lieuses passe dans le monde de 20.000 à 400.000 en 20 ans (1890-1910).

En France l'emploi rationnel des machines qui, outre des capitaux importants pour une utilisation de quelques jours

seulement par an, exigent de grandes parcelles pour fournir leur rendement maximum, est entravé par le morcellement considérable de la propriété, le remembrement étant extrêmement lent.

Toutes ces transformations de l'économie rurale vont se poursuivre à une cadence plus rapide après la guerre de 1914 : culture intensive grâce à l'emploi abondant d'engrais, sélection des semences, etc... ; de telle sorte qu'il est raisonnable de voir dans le développement de la technique de la production une des causes profondes de la crise actuelle. Enfin, il est certainement encore possible d'accroître fortement les rendements qui atteignent et dépassent déjà 40 quintaux l'hectare dans certaines exploitations par un emploi plus intensif d'engrais et une sélection plus poussée ; de même le développement de l'électrification rurale permet d'entrevoir de nouvelles transformations dues à la facilité de l'éclairage et à la mobilité de la force motrice.

Si le blé occupe une place prépondérante dans l'économie agricole française, celle-ci ne s'est heureusement jamais abandonnée à sa monoculture. Le blé a toujours été rattaché à un ensemble de culture alternant régulièrement sur les parcelles. Cette pratique des assolements a pour but de rendre au sol les éléments nécessaires au meilleur développement de cette plante ; les soles précédant celle de blé étant généralement faites dans le but d'en obtenir une récolte plus abondante ; de sorte qu'il n'est pas possible de séparer le problème du blé de l'ensemble du problème agricole français.

Malgré le développement de l'utilisation des engrais chimiques ce système de polyculture s'est conservé en France à la fois pour les raisons techniques que nous venons de voir et pour des raisons économiques, car il permet de compenser les pertes

résultant de la destruction ou de la mévente d'une récolte par la réussite des autres cultures de l'exploitation ; il joue le rôle d'une assurance « risque de crise » et fournit aux exploitations agricoles, surtout petites et moyennes, une capacité de résistance beaucoup plus grande que celle de l'industrie, en présence des grandes crises économiques.

La diversité des cultures dans chaque exploitation, les différentes combinaisons d'assolements, l'emploi plus ou moins étendu des engrais, la fertilité différente des terrains ont une influence considérable sur le prix de revient résultant de tous ces facteurs ; de la différence considérable de ceux-ci selon les régions et même selon les exploitations.

Il est particulièrement difficile d'établir le prix de revient du blé dans une exploitation donnée soit en raison de l'absence de toute comptabilité chez la plupart des fermiers qu'en raison de l'impossibilité de déterminer exactement les frais d'une récolte qui fait partie d'un ensemble de cultures dont les différentes opérations s'enchevêtrent les unes dans les autres et même s'étendent sur plusieurs années (les frais faits sur une sole de betteraves ou de fourrage profiteront au blé qui suivra, par exemple) de plus on ne connaît le chiffre exact de la récolte qu'à la fin des battages c'est-à-dire longtemps après la moisson ; enfin le fait que certains ouvriers sont nourris et logés, que des travaux non agricoles de l'exploitation sont effectués par le personnel de la ferme et qu'une partie de la nourriture provient de celle-ci ne contribue pas à simplifier la question.

Depuis le milieu du xix^e siècle, c'est-à-dire depuis l'entrée en scène des pays gros producteurs, le prix de revient du blé français tend à s'accroître constamment malgré les améliorations techniques ; les frais d'exploitation, en particulier les achats

de machines et d'engrais se maintenant à un taux supérieur à celui des produits du sol ; cet accroissement des prix de revient français augmente de plus en plus l'écart avec les pays gros exportateurs dont la culture extensive permet des prix beaucoup plus bas.

De ce manque d'unité des conditions de production et de prix de revient naissent la plupart des difficultés qui s'opposent à une solution d'ensemble du problème du blé, celle-ci devant être uniforme et rigoureuse pour conserver toute son efficacité ; en particulier à notre époque où l'on s'accorde à reconnaître l'impérieuse nécessité d'une organisation complète de notre production agricole.

Les producteurs de blé sont longtemps restés isolés sur le marché : par la volonté des pouvoirs publics qui tenaient à empêcher toute solidarité entre eux, pour maintenir le prix de leurs produits aussi bas que possible sous l'Ancien Régime ; puis sous prétexte de respecter la loi interdisant les associations ou les manœuvres concertées pour obtenir une hausse des prix au XIX^e siècle. Ils ne font que commencer à se défendre dans le cadre des associations et des syndicats professionnels.

Au contraire, les acheteurs sont depuis beaucoup plus longtemps disciplinés. Sous l'Ancien Régime ils n'étaient protégés par les pouvoirs publics que s'ils achetaient pour leur consommation personnelle ; au contraire ceux qui faisaient le commerce de grains étaient soumis à une législation vexatoire, de plus de nombreuses personnes se voient interdire de par leur situation le commerce des céréales.

Au XIX^e siècle les acheteurs « individuels » disparaissent devant les professionnels, négociants en grains et meuniers locaux qui n'agissent que sur un marché peu étendu, mais après la guerre le développement de la grosse minoterie entraîne la

disparition de nombreux petits moulins et de petits commerçants remplacés par des courtiers tout dévoués à la société meunière dont ils dépendent et qui peuvent imposer leurs conditions aux petits producteurs restés isolés, victimes de leur individualisme méfiant, tandis que les gros producteurs capables d'attendre l'époque favorable pour vendre bénéficient de prix plus rémunérateurs.

Pendant ces dernières années, les industries de transformations ont joué sur le marché un rôle prépondérant, le progrès technique de la fin du XIX^e siècle leur ayant permis d'écarter les petits moulins locaux ; le perfectionnement du matériel augmente la capacité d'écrasement dans des proportions considérables, de sorte que celle-ci devient très vite supérieure aux besoins et que les meuniers ont besoin de triturer les blés étrangers et d'exporter les produits obtenus.

Cette évolution explique le déséquilibre qui s'est accentué depuis la guerre entre le producteur resté enfermé dans le cadre national et désireux d'une protection de plus en plus renforcée, et la meunerie qui supporte la concurrence mondiale et recherche son bénéfice dans un régime libéral d'échanges internationaux. Nous verrons que la question de l'admission temporaire va être le point où les deux intérêts en présence s'affronteront le plus violemment.

La consommation du pain peut être considérée comme particulièrement inélastique, en effet elle forme surtout en France la base de l'alimentation, de sorte que les variations du prix du pain sont sans influence sensible sur la quantité consommée.

Le chiffre exact de la consommation est assez difficile à établir, on l'évalue avant-guerre à 78 millions de quintaux pour la consommation humaine, il faut y ajouter 10 millions de quintaux pour les semences et 2 millions consommés à la

ferme par animaux ce qui porte les besoins aux environs de 90 millions de quintaux par an.

Sous l'Ancien Régime il n'est guère possible de connaître la consommation du pain ; celui-ci était d'ailleurs souvent bis ou noir en raison de la forte proportion de farines de seigle, de sarrazin, d'avoine, de châtaigne, etc... qu'il contenait selon les régions, le pain blanc de froment était réservé aux riches ; mais dès le début du XIX^e siècle on peut noter une augmentation très nette de la consommation annuelle moyenne qui passe de 126 kilogs par personne en 1830, à 156 en 1860 ; 207 en 1890, pour atteindre son maximum en 1905-1906 avec 224 kilogs et redescendre à 193 en 1929-1930 et 180 en 1933-1934.

Ce phénomène est général, l'augmentation du XIX^e siècle est due au remplacement du seigle par le blé, à l'accroissement du niveau général de vie des masses, c'est un gain essentiellement populaire, au cours du siècle la consommation augmente de 85 % (la production n'augmente que de 70 % pendant la même période) puis au XX^e siècle la diminution est due à une nouvelle élévation du niveau de la vie qui entraîne le remplacement du pain par la viande, les fruits, etc..., seuls les pays très pauvres ont vu leur consommation augmenter légèrement après la guerre. Enfin ces dernières années il faut y ajouter la diminution de la fatigue physique due à la réduction du temps de travail, la sous-alimentation et aussi peut-être la mauvaise qualité du pain, au moins jusqu'en 1928 date à laquelle a été supprimée l'obligation édictée pendant la guerre d'ajouter au blé une proportion atteignant parfois 10 % de seigle, de riz, d'orge, etc... et la fixation à 80 % du taux d'extraction des farines.

CHAPITRE II

LE MARCHÉ EN RÉGIME DE LIBERTÉ

En l'absence de toute réglementation de la production, c'est-à-dire dans le cas théorique d'un libéralisme absolu, il s'établit un équilibre, les hauts prix entraînent une augmentation des emblavures d'où accroissement de production qui amène la baisse des prix et vice versa. En réalité le libéralisme n'est jamais absolu, et la situation se présente différemment : par exemple la récolte de blé est abondante, le prix doit baisser, mais les quantités récoltées ne sont pas toutes à vendre immédiatement, car les producteurs ne sont pas tenus de vendre à jour donné à un prix qu'ils jugent trop bas, de même la demande n'est pas égale aux besoins de l'année, car les acheteurs vont échelonner leurs achats sur les 12 mois. Les prix ne dépendent donc ni de la quantité réellement existante, ni de la demande globale réelle, ils dépendent de la spéculation. Celle-ci, longtemps inexistante sur le plan international, ne se manifeste guère avant la deuxième moitié du XIX^e siècle. La première bourse des blés est créée à Chicago en 1877, la seconde à Liverpool en 1883 ; l'influence des spéculateurs augmente parallèlement à la masse des affaires traitées ; les gros spéculateurs commencent à exercer une influence sérieuse sur les prix. Cette puissance de la spéculation tend à retirer la direc-

tion du marché à ceux qui achètent et qui vendent réellement les produits en appuyant d'abord sur le facteur psychologique, en amplifiant les chiffres pour aggraver l'inquiétude des producteurs.

D'autre part, la production ne se soumet pas à l'automatisme des prix, en raison de l'esprit d'imprévoyance du paysan et des conditions spéciales de la production agricole.

Dans le domaine intérieur on assiste à des variations de prix saisonnières et des variations annuelles. Les premières sont dues au plus ou moins grand éloignement de la récolte, les secondes aux éléments physiques qui ont une importance énorme sur le rendement, jusqu'à la moisson le temps peut venir modifier les prévisions de récolte et après celle-ci le rendement exact est encore imparfaitement connu, puisque les battages s'échelonnent sur toute l'année. Une récolte pouvant être fortement déficitaire, malgré une importante augmentation des emblavures par exemple. Enfin il faut faire une place à l'élément psychologique qui s'appuie sur la connaissance incertaine du rendement et la crainte constante d'excédent ou de déficit de récolte.

On trouve en général chaque année deux périodes de hauts prix : juin-juillet, époque de la « soudure », et février-mars où il n'est pas encore possible de préjuger de la récolte en terre. Entre ces deux « pointes » on trouve des périodes de dépression, après la moisson en raison de la quantité de blé jetée sur le marché par les producteurs désireux de se procurer de l'argent, et en avril où peut commencer l'établissement de sérieuses prévisions de récoltes.

Dans le domaine international, les variations deviennent plus compliquées en raison de l'existence des stocks mondiaux, de la spéculation internationale, des frais de transport d'un pays à l'autre, de l'existence des droits de douane, etc...

Dans la pratique, l'équilibre, entre la production et la consommation se réalise rarement sur le plan interne et même sur le plan international. Pourtant, les années précédant la guerre, la production et la consommation mondiale s'équilibrent généralement à 1 million de tonnes près. Il en résulte une instabilité des prix qui a pris à peu près partout depuis la guerre des proportions catastrophiques provoquant les critiques de plus en plus violentes des producteurs qui réclament des mesures de plus en plus énergiques en leur faveur, malgré leur hostilité marquée à toute réglementation ; celle-ci devra donc tendre, soit à augmenter, soit à diminuer la production, soit à maintenir artificiellement les prix au niveau différent de celui qui résulterait du libre jeu de l'offre et de la demande.

Pour cela il faut agir sur la production, sur le commerce ou sur les prix eux-mêmes.

Nous allons examiner successivement ces trois systèmes.

CHAPITRE III

L'ACTION SUR LA PRODUCTION

On agit sur la production en vue de l'augmenter lorsqu'on désire permettre au pays de se suffire le plus possible à lui-même par crainte de guerre, pour diminuer la dépendance vis-à-vis de l'étranger en matière de nourriture ou pour restreindre les sorties de capitaux ; quelquefois pour pouvoir exporter les excédents de production et se procurer des devises étrangères.

Un premier moyen d'augmenter la production, est le défrichement, c'est-à-dire la mise en culture de terres nouvelles, inutilisées soit par suite de leur éloignement ou de leur aridité, soit parce qu'elles étaient couvertes de forêts, de marécages ou de tourbières, mise en culture souvent difficile et parfois dramatique. Ces terres neuves donnent généralement pendant de longues années des récoltes abondantes sans nécessiter les fumures et les engrais, qu'exigent des terres épuisées par une culture ininterrompue depuis longtemps.

Le gouvernement peut influencer sur les défrichements en accordant des primes aux mises en culture nouvelles.

Si ce moyen qui relève surtout de la bonne volonté des producteurs est insuffisant, le gouvernement peut employer des

mesures de contrainte, telles que l'obligation de cultiver, cette obligation étant généralement sanctionnée par la reprise, par la collectivité des terres abandonnées, le gouvernement ou des particuliers se substituant au propriétaire défaillant. On trouve en France deux exemples typiques de cette obligation ; l'obligation d'ensemencer édictée par Pontchartrain en 1693 et la loi de 1916 sur la reprise des terres abandonnées.

On peut également interdire la transformation des terres à blé en prairies ou en terre à vigne. Cette dernière interdiction était constante sous l'ancien régime où la culture trop peu rémunératrice du blé incitait les paysans à rechercher des produits plus avantageux.

Un autre moyen est l'institution de primes à la culture ou l'exemption d'impôts pour les cultures nouvelles de blé.

Une seconde catégorie de moyens tend à augmenter les rendements.

En premier lieu l'amendement des terres permet presque toujours de transformer un sol ordinaire en terre à blé sous cette réserve toutefois que dans certains cas l'amendement bien que possible ne serait pas rentable.

Un autre moyen est d'augmenter les fumures grâce à la possession de nombreux bestiaux, et d'employer des engrais naturels ou chimiques, ce qui permet la mise en culture continue du sol sans jachères ; on passe ainsi d'un assolement biennal (1 an de culture, 1 an de repos) à un assolement triennal (2 ans de plantes complémentaires et 1 an de repos) puis au XVIII^e siècle la sole des jachères commence à être remplacée par une sole de plantes à racines et de fourrages artificiels ce qui permet d'augmenter la quantité du bétail, et par conséquent des fumures et du rendement. Enfin au XX^e siècle, dans les « vieux pays » comme la France on arrive dans certaines régions à un

assolement libre destiné à permettre, à grand renfort d'engrais, l'exploitation la plus lucrative.

Un dernier moyen consiste à favoriser le remembrement de la propriété rurale, victime en France particulièrement d'un morcellement excessif, qui nuit à une culture rationnelle ; en effet l'émiettement parcellaire rend les travaux des champs plus longs et plus difficiles, empêche l'emploi pratique des machines et les améliorations du sol (drainages) etc... Ce remembrement s'effectue lentement au moyen d'échanges volontaires ; des remembrements forcés ont donné d'excellents résultats mais il est toujours difficile de vaincre l'apathie et la méfiance paysanne.

A côté de tous ces moyens « directs » il en existe d'indirects qui consistent en une politique de soutien des producteurs ; fournitures à bon marché d'engrais, de machines ou de semences, mesures en faveur des coopératives et syndicats agricoles, privilèges fiscaux, crédit agricole à faible intérêt (le manque de crédit est d'ailleurs une des raisons du faible progrès de la culture jusqu'au XIX^e siècle) création d'organismes de diffusions de renseignements agricoles et de lutte contre les maladies parasitaires (carie et rouille du blé en particulier) etc...

Presque toutes ces réglementations n'ont actuellement qu'une valeur théorique, l'effort des gouvernements étant généralement orienté vers la recherche d'une production plus restreinte destinée à empêcher la formation ou le maintien de stocks considérables, qui pèsent sur le marché et risquent de faire tomber les cours au-dessous du prix de revient. Les stocks formés à la suite de récoltes excédentaires se résorbent assez facilement tant que leur importance est assez restreinte, mais depuis quelques années ils ont pris des proportions énormes en raison de circonstances que nous n'avons pas à étudier

pour l'instant et qui se manifestent à la fois par une forte augmentation de production et une importante diminution de la consommation du pain surtout depuis la guerre. La réduction de la production nécessite presque toujours l'emploi de la contrainte car les producteurs sont rarement disposés à se restreindre eux-mêmes, de sorte que, malgré la contrainte et le contrôle, toutes ces mesures laissent place à une fraude importante, de plus elles conduisent souvent à un arbitraire fâcheux, car il est difficile d'établir d'une façon vraiment équitable le contrôle de la régularité des assolements ou la fixation des contingents surtout dans des pays comme la France où la petite culture tient une place aussi importante ; enfin il est difficile d'établir des sanctions efficaces qui ne donnent pas prise à l'arbitraire.

Les moyens de réduire la production sont d'abord l'obligation de respecter l'assolement traditionnel de la région, ce qui exclut la possibilité de la culture « blé sur blé » ; puis l'interdiction d'augmenter les emblavures et enfin leur réduction ; dans ce cas se pose la question de savoir si la réduction doit être proportionnelle ou progressive ; les gros producteurs préfèrent le premier moyen, et les petits le second ; d'autre part il est très difficile d'arriver à une réduction internationale des emblavures ; cette réduction ne peut être que partielle et temporaire car les pays coincés deviendraient sans travail ; enfin chaque pays et chaque producteur réclame une réduction pour les autres, mais estime injuste ou impossible une réduction de sa part.

Un second moyen qui dérive du précédent a été employé aux Etats-Unis, en particulier pour le coton ; il consiste à donner des primes à la non-production, c'est-à-dire des primes qui compensent pour le fermier la perte qu'il éprouve en n'ensemencant pas ses terres ou bien, moyen plus radical, en donnant

des primes aux cultivateurs qui rendent par des moyens quelconques leurs terres absolument impropres à la culture, pour une période assez longue. Le procédé qui consiste à détruire purement et simplement une partie des stocks ou à les rendre impropres à la consommation est identique.

Enfin le deuxième moyen, qui n'est guère employé actuellement pour le blé, mais qui l'est à une grande échelle pour d'autres produits agricoles, comme la betterave par exemple, est le contingentement.

Ce système récent consiste à attribuer à chaque producteur un chiffre de production qu'il ne doit pas dépasser ; la fixation du contingent est très délicate en matière agricole, car il est impossible de prévoir une année à l'avance le rendement de la future récolte.

Le contingentement se présente sous deux formes : soit en surface, soit en quantité.

Dans le premier cas on fixe à chaque producteur la surface qu'il aura la possibilité d'emblaver en blé.

Dans le second, on lui laisse toute latitude pour ses emblavures, mais on limite la quantité de sa récolte qu'il pourra négocier librement, les excédents étant achetés à un cours inférieur ou soumis à une taxe progressive.

CHAPITRE IV

L'ACTION SUR LE COMMERCE

SECTION I

Le commerce extérieur.

1° L'importation.

L'importation peut être libre quand la production du pays est nettement inférieure aux besoins, ou quand malgré une production suffisante on veut laisser jouer la concurrence internationale pour maintenir les prix intérieurs à un prix assez bas.

Cette liberté d'importer n'exclut d'ailleurs en rien la possibilité de droits de douane à l'entrée.

L'importation peut même être encouragée au moyen de primes accordées aux importateurs lorsqu'il semble que la liberté pure et simple ne suffirait pas à couvrir les besoins normaux de la consommation.

La réglementation comporte une série d'aspects plus ou moins stricts ; le plus simple est la prohibition totale. Elle est généralement appliquée lorsque la production nationale est nettement suffisante ou excédentaire et d'un prix supérieur au prix extérieur, son but est d'empêcher l'entrée des blés étrangers d'un prix plus faible et de maintenir plus élevé le niveau

des prix intérieurs. Ce système se heurte d'ailleurs à la question de l'admission des « blés durs », blés qui poussent dans les pays chauds et secs et dont la farine est particulièrement propre à la fabrication des pâtes alimentaires et à celle de « l'Admission temporaire » qui fait vivre de nombreux moulins, il est donc nécessaire d'instituer en cas de prohibition un régime spécial pour ces blés, sous peine de paralyser gravement des industries dont l'importance n'est pas négligeable.

Le second système d'un emploi généralisé à l'époque actuelle est celui du contingentement dans lequel on fixe la quantité maximum qui pourra être importée pendant une période déterminée, l'importation étant prohibée lorsque le contingent a été atteint.

Le contingent d'importation doit représenter l'écart entre la production nationale et les besoins du pays, c'est donc un système assez souple, mais qui est néanmoins plus délicat à établir en matière agricole et surtout de blé qu'en tout autre, car si la consommation est particulièrement stable, on ne connaît pas exactement à l'avance les quantités qu'il sera nécessaire d'importer en raison de l'incertitude des prévisions de récolte, due autant aux éléments physiques qu'à l'inexactitude systématique des déclarations des producteurs toujours hantés par la crainte du fisc.

Le dernier système employé est d'invention récente et particulier au blé, il constitue un système extrêmement souple, il consiste à fixer le pourcentage maximum de blé exotique qui peut être employé par la meunerie. Le gouvernement ayant la possibilité de modifier à tout moment ce pourcentage par simple décret, peut l'augmenter ou le diminuer en suivant de très près les besoins du marché national.

C'est pour lui un moyen efficace de lutte contre les tentatives

spéculatives grâce à la possibilité de manœuvrer constamment le robinet des importations.

Il nous faut dire ici un mot de la question de l'admission temporaire.

Dans ce système l'importation du blé est autorisée sans paiement de droits, ou moyennant des droits qui seront remboursés à la sortie, à la condition que la farine produite avec ce blé soit exportée dans un délai déterminé.

En principe le fonctionnement de l'admission temporaire ne devrait pas influencer sur le marché, mais la pratique a donné lieu à des difficultés sérieuses et à la critique (d'ailleurs fondée) d'être une porte ouverte à une fraude intense que les modifications du système n'ont guère diminué, l'ingéniosité des fraudeurs n'ayant rien à envier au législateur.

2° *L'exportation.*

L'exportation peut être interdite en cas de production insuffisante ; ou, bien que la production soit assez importante, lorsque les prix extérieurs étant supérieurs à ceux du marché national, il est à craindre que le blé nécessaire à la consommation du pays ne soit attiré à l'étranger par l'espoir d'un prix plus rémunérateur.

L'interdiction d'exporter peut être également motivée par le désir de constituer ou de maintenir un stock de sécurité suffisant en cas de crainte de déficit ou de guerre.

La liberté d'exportation est rarement pure et simple ; lorsqu'elle est destinée à permettre la sortie d'excédents normaux de production elle est généralement soumise à des droits de sortie variables, selon un système que nous trouverons plus loin sous le nom « d'échelle mobile ».

Lorsqu'elle est avant tout destinée à désengorger un marché

alourdi par des stocks considérables, elle est au contraire doublée de « primes à l'exportation » destinées à compenser l'écart entre les prix intérieurs plus élevés et le prix mondial.

Ce système, nécessite une participation financière de l'Etat qui peut devenir extrêmement onéreuse si on veut maintenir les prix intérieurs nettement au-dessus des cours mondiaux pendant une longue période.

SECTION II

Le commerce intérieur.

Nous allons voir maintenant les réglementations possibles du commerce intérieur ; celles-ci incluent nécessairement celles du commerce extérieur pour conserver de leur efficacité.

Il faut distinguer les mesures intéressant uniquement les intermédiaires et les transformateurs : professionnels du commerce du blé ; grainetiers, courtiers, meuniers ; parmi ces mesures on trouve les règlements des bourses du commerce et du marché à terme et ceux visant l'exercice même des professions d'intermédiaires ou de transformateurs.

Ces mesures visent avant tout à assurer la régularité des transactions et à empêcher les manœuvres spéculatives, ce ne sont pas des restrictions à la liberté mais des mesures nécessaires d'organisation professionnelle (à certaines époques le commerce des grains est interdit à diverses catégories de personnes, à d'autres il est soumis à des autorisations administratives, ou à la nécessité d'un enregistrement, etc...).

Les autres mesures sont d'ordre plus général.

La « police » des marchés tenait une place très importante sous l'ancien régime, où elle était extrêmement stricte et vexatoire ; obligation de porter au marché et de vendre, interdiction

de conserver le blé ou de le vendre en vert, droit de réquisition.

Le transport, longtemps étroitement réglementé sinon étroitement prohibé au-delà de certaines limites, est aujourd'hui généralement libre, bien qu'on assiste depuis quelques années à un renouveau de la réglementation du transport (en particulier de la farine).

Le stockage est un renouveau du système qui consistait à faire établir par le pouvoir central des réserves de blé dans les « bonnes villes », l'époque moderne y a adjoint le « report », engagement de ne pas vendre la partie « reportée » de la récolte au cours de la campagne et de la conserver jusqu'à la récolte suivante, ce qui conduit les pouvoirs publics à consentir aux producteurs des avances sur le prix de la partie de leur récolte dont ils acceptent de différer la vente.

Ces mesures, bien qu'exigeant une active participation financière de l'Etat, création de silos, avances aux détenteurs de blé reportés, semblent devoir fournir des résultats supérieurs à ceux du XVIII^e siècle en raison de la meilleure connaissance de l'état du marché et de la plus exacte compréhension de leur intérêt acquise par les producteurs.

CHAPITRE V

L'ACTION SUR LES PRIX

Nous allons aborder maintenant la dernière des grandes possibilités d'action sur le marché, celle qui consiste à agir d'une façon directe sur les prix afin de les maintenir artificiellement à un niveau différent de celui qui serait atteint par le libre jeu de l'offre et de la demande.

Le plus ancien système consistait à maintenir les prix au plus bas niveau possible, soit au moyen de vente, par les soins du gouvernement, de grains sur le marché à un prix inférieur, de façon à contraindre les vendeurs libres à réduire leurs prix au même niveau ; soit par une réglementation vexatoire du marché, comme aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, où les obligations de porter au marché et de vendre conduisaient pratiquement à vendre à un prix excessivement bas ; enfin en fixant purement et simplement un prix maximum, qui ne doit pas être dépassé sous peine de sanctions. Ce dernier système est souvent employé en période de graves troubles sociaux (Révolution : 1793, guerre 1914-1918).

Cette politique des bas prix du blé est destinée à fournir le pain à bon marché, ce qui permet de bas salaires favorisant le commerce et l'industrie nationale dans la concurrence mondiale.

Cette politique des bas prix provoque une mauvaise situation

paysanne, la stagnation de l'économie rurale et en définitive une diminution de production. Les paysans devant une réglementation de plus en plus stricte réduisent volontairement leurs emblavures au moment où on a le plus besoin d'eux pour assurer l'approvisionnement général, se tournent vers des cultures plus rémunératrices, et restreignent leurs achats auprès du commerce national.

Les marchandises disparaissent des marchés officiels et se négocient à des cours supérieurs dans des marchés clandestins ; on en est réduit à édicter des peines contre l'accaparement et à taxer les produits de remplacement ce qui conduit à une réglementation de tout le commerce.

Un système nouveau consiste au contraire à fixer le prix au-dessous duquel il est interdit de descendre ; les cours pouvant d'ailleurs être supérieurs à ce prix « minimum » dont l'emploi s'est développé à l'occasion de la crise de 1929 qui a entraîné des effondrements de cours énormes plaçant les prix de vente bien au-dessous des prix de revient.

Le premier résultat est la réduction des achats par le commerce libre qui n'achète plus qu'au fur et à mesure de ses besoins immédiats ; les vendeurs pressés d'argent cherchent à se débarrasser à tout prix de leurs marchandises, même à des cours inférieurs, d'où formation d'un marché clandestin ; ce qui oblige le gouvernement à acheter concurremment au marché libre afin de faire respecter le prix.

Mais alors les producteurs, certains de l'achat de toute leur production à un prix raisonnable, augmentent leurs emblavures, on aboutit donc à accroître une surproduction contre laquelle on lutte déjà.

Pourtant on persiste dans cette réglementation parce qu'il faut empêcher un effondrement total des prix de vente inférieurs au-dessous du prix de revient, parce qu'il faut fournir

au producteur une rémunération suffisante de ses services si on veut qu'il reste un consommateur solvable pour les autres activités nationales.

Enfin on veut éviter une désaffection trop grande pour la vie rurale.

Dans le dernier système, actuellement employé en France, le prix est complètement stabilisé, il est fixé par un organisme spécial et ne peut être ni augmenté ni diminué, étant bien entendu que le prix imposé est le prix de base qui varie d'une façon automatique au fur et à mesure de l'éloignement de la récolte, et suivant la qualité du grain, mais ces variations sont fixées d'après un barème qui ne laisse aucune place à l'arbitraire des acheteurs.

Les raisons invoquées à l'appui de ce dernier système sont les mêmes que celles mises en avant pour le précédent, on ajoute qu'il se prête moins à la fraude en raison de son plus grand automatisme. De plus on évite la possibilité de spéculation à la hausse en faisant monter le prix du pain et on isole le marché des influences extérieures.

Ce système conduit à l'achat par l'Etat ou un organisme officiel de la totalité de la récolte même excédentaire au prix fixé, la collectivité assurant la résorption des stocks qui peuvent exister.

Cet organisme public apparaît comme un mécanisme de régularisation des prix et de la production ; l'Etat étant acheteur et vendeur, garantit aux producteurs un prix rémunérateur, mais, ou bien l'Etat paie à chaque producteur, la même marchandise le même prix (Office du blé actuel) ce qui a pour conséquence de maintenir des profits inégaux, d'augmenter « la rente » de certains producteurs privilégiés et d'encourager la production sans tenir compte de la consommation, puisque le prix payé est au moins égal au prix de revient le plus élevé ce

qui maintient le déséquilibre ; ou bien l'Etat donne à chaque producteur une rémunération sensiblement équivalente en lui fournissant un prix différent calculé selon le coût de sa production particulière ; mais nous venons de voir qu'il est pratiquement impossible d'appliquer ce second moyen puisqu'on ne peut guère connaître le prix exact du blé dans chaque exploitation, à moins de socialiser complètement la production du blé.

Si on laisse subsister à côté des acheteurs officiels des commerçants libres il faut leur retirer le droit de payer eux-mêmes leurs achats afin de les empêcher de les effectuer au-dessous de la taxe avec la complicité de leur vendeur.

La difficulté de fixer le prix de base est aussi grande dans ce système que dans les précédents. Il faut aussi faire varier ce dernier prix en fonction de l'éloignement de la récolte et en fonction de la qualité ; on peut même interdire l'achat de blé d'un poids spécifique inférieur à un chiffre donné ou contenant plus d'un certain poids d'impuretés. Une autre question est celle de l'entrée en compte d'éléments autres que le poids spécifique et la teneur en impuretés ; telle que la valeur boulangère par exemple.

Diverses théories sont en présence pour fixer le prix de base : fixation par les producteurs, par les consommateurs, par le gouvernement. Généralement on crée un organisme comprenant à côté des producteurs des représentants des intérêts généraux du pays (consommation, coopératives, syndicats) et du gouvernement.

Les producteurs étant assurés de la vente certaine et du prix il faut organiser un échelonnement des ventes pour conserver un approvisionnement régulier ; il faut aussi organiser un système d'avances sur récolte puisque les producteurs n'ont pas la possibilité de vendre plus de leurs mensualités même s'ils sont pressés d'argent.

Comme on le voit toutes ces actions, tant sur la culture et le commerce que sur les prix, dépendent en fait étroitement les uns des autres en raison de l'incidence de chaque nouvelle mesure proposée, incidence difficilement prévisible à cause de l'importance des éléments physiques et psychologiques. C'est pourquoi la pratique conduit à l'élaboration de systèmes de plus en plus complexes ainsi que nous le verrons en suivant maintenant l'évolution historique de la question. Nous nous bornerons à montrer les grandes lignes de la réglementation de l'Ancien Régime et les difficultés du passage à la liberté du xix^e siècle pour porter spécialement notre attention sur les réglementations nées de la crise de 1929.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA « POLICE DES GRAINS »

I

Les origines et le développement de la « Police »

Sans remonter jusqu'à l'empire Romain où la question des subsistances et en particulier celle du blé, avait une importance considérable, l'esprit de réglementation se manifeste très tôt.

Dès le huitième siècle un capitulaire de Francfort fixe le prix des grains et ordonne que ceux du domaine royal soient vendus à un prix inférieur au tarif général. Quant à l'exportation, elle est à cette époque et pour longtemps rigoureusement interdite.

Pendant tout le moyen-âge le commerce des céréales est extrêmement restreint, la sécurité des transports n'existe pas, les transactions sont entravées par les petits chefs féodaux qui usent de leur pouvoir d'une façon arbitraire ; d'ailleurs chaque fief étant « séquestré » par ses voisins doit se suffire à lui-même ; il est donc prudent de conserver les excédents de récoltes pour les années de disette ; d'autre part, il est dangereux de secourir ou d'enrichir des voisins qui ne sont souvent à l'époque que des ennemis, c'est pourquoi il est vraisemblable

que pendant cette période la liberté des transactions eut été beaucoup plus dangereuse que la plus vexatoire des réglementations.

Les marchands et les agriculteurs sont invariablement rendus responsables des disettes et des famines, dont on compte près de 80 du x^e au xvr^e siècles. De très bonne foi l'opinion publique est persuadée que sans l'intervention de la police l'approvisionnement serait compromis, car on pense que le but des cultivateurs est d'affamer les villes ou au moins de les ruiner par des prix excessifs. Un arrêté du Parlement du 23 août 1565 déclare que la cherté des blés résulte « non de la stérilité mais de la malice d'aucuns marchands et regrattiers ». La police des grains est sous tout l'Ancien Régime considérée « comme la plus précieuse et la plus importante pour l'ordre public », écrit Delamarre dans son « Traité de la Police » où il décèle « 6 manœuvres pernicieuses à déjouer » qui sont :

- 1) les achats de grains avant la récolte ;
- 2) l'ahrement des grains sur pied ou en grange ;
- 3) les achats dans le rayon d'approvisionnement des villes ;
- 4) les achats sur les routes ;
- 5) la constitution de monopoles et de sociétés ;
- 6) et la constitution de dépôts clandestins dans les magasins et les greniers.

Nous ne nous attarderons pas à retracer en détail les variations continuelles du régime des blés jusqu'au xviii^e siècle où il commence seulement à prendre une importance économique réelle. Jusque là on se laisse guider par les nécessités du moment dans un marché limité exclusivement à la France, voire à quelques provinces seulement, sans aucune idée doctrinale, sans aucun scrupule économique, en cherchant seulement à obtenir le moins mauvais résultat possible. La législation de l'époque tend avant tout à assurer la vie à bon marché et à punir

l'accaparement. Il semble bien qu'en fait on n'ait pas réussi à éviter fraudes et disettes, car malgré toutes les réglementations le prix du blé connaissait des variations considérables, non seulement de province à province, mais d'une localité à une autre, la masse du peuple étant la victime constante de ces brusques changements ; l'examen des registres paroissiaux montre d'ailleurs la concordance fréquente des périodes de grande mortalité avec celles du grain cher.

En 1304 Philippe Le Bel ordonne un recensement général des grains, à la suite duquel un prix maximum est fixé, mais la taxation est bientôt suspendue et remplacée par l'interdiction de vendre aux intermédiaires et l'obligation de porter les grains au marché. Pendant toute la durée de l'Ancien Régime cette obligation subsistera ; au XVIII^e siècle pourtant une exception sera faite pour les marchands de Paris autorisés à faire des achats directs ; par contre les paysans ne peuvent acheter au marché des quantités insignifiantes.

Les jours et heures des marchés sont étroitement délimités, le début du marché est réservé aux particuliers qui, à cette époque viennent souvent eux-mêmes acheter leur blé qu'ils portent au moulin pour obtenir la farine qui leur servira à cuire leur propre pain. Les boulangers et les négociants ne sont admis à effectuer leurs achats qu'en fin de marché, les boulangers voient d'ailleurs leurs achats limités en quantité.

Lorsque les cours sont bas l'administration ferme délibérément les yeux sur la fraude toujours très importante, mais à la moindre hausse l'arbitraire reprend ses droits de plus belle. Il faut ajouter que dans certaines régions, telles que la Bretagne ou le Bas-Poitou, l'obligation de porter au marché n'a jamais été appliquée.

L'hostilité paysanne pour les marchés s'explique par les règlements vexatoires qui semblent n'avoir pour but que de faire

vendre le blé presque pour rien ; le paysan doit amener lui-même sa marchandise, il doit la vendre lui-même ou la faire vendre par un membre de sa famille.

Il a la faculté de ne pas vendre au cours de deux marchés successifs s'il estime le prix du marché trop bas, mais dans ce cas il doit obligatoirement vendre au troisième quel que soit le prix. Ce dernier est grevé de droits d'octroi et de marché qui varient suivant les localités mais qui sont généralement très élevés. En 1770 l'abbé Baudeau estime qu'à Paris seulement ils atteignent près d'un million et demi de livres par an. Les droits de marché sont perçus par les « mesureurs », officiers de marché d'origine et de situation variable selon les régions, chargés de surveiller la justesse des poids et mesures et la bonne foi des transactions ; supprimés en principe en 1767 ces offices ne seront rachetés définitivement par Turgot qu'en 1776. Paris connaissait également les « porteurs jurés » qui avaient le monopole du transport des grains vendus et de la garde de ceux qui étaient conservés d'un marché à l'autre.

Un édit de 1577 défend aux nobles, officiers et laboureurs de faire commerce de grains, et astreint ceux qui s'y livrent à se faire enregistrer au greffe des lieux de leur domicile sous peine d'amende et de confiscation des grains. La plupart des articles de cet édit seront repris dans l'ordonnance du 31 août 1699 qui réglemente la profession de marchand et confirme l'interdiction de créer des sociétés, ainsi que l'interdiction du commerce des grains aux meuniers et aux boulangers.

D'autres édits interdisent aux fermiers de conserver leurs grains plus de deux ans (en fait ce délai est encore raccourci par l'arbitraire des officiers de police surtout au XVIII^e siècle) de l'exporter de la province dans laquelle il a été récolté, d'acheter pour revendre aux cultivateurs dans un périmètre de deux lieues autour des villes (périmètre porté à 8 ou 10 lieues autour

de Paris). Les marchands et les boulangers de Paris ont une situation privilégiée, ils peuvent acheter directement chez les producteurs, même au-delà du périmètre de 10 lieues, mais dans ce cas ils doivent obligatoirement expédier leurs achats dans la capitale. Cette situation privilégiée de Paris a surtout un caractère politique, l'approvisionnement étant un des gros soucis des gouvernements qui pensent qu'un des meilleurs moyens de ne pas avoir d'ennuis avec les Parisiens, dont l'esprit frondeur risque toujours de déclencher des catastrophes, est de ne jamais les laisser manquer de pain ; d'autant plus que celui-ci tient à cette époque une importance beaucoup plus considérable qu'aujourd'hui dans l'alimentation des villes.

Les dépôts de grains sont à la fois autorisés et interdits par des arrêts contradictoires et soumis à un arbitraire constant. Un arrêt de Charles IX, en 1567, enjoint aux magistrats des bonnes villes d'acheter des grains et d'en conserver toujours dans le magasins et greniers publics pour s'en servir au besoin, cette injonction sera réitérée en 1573, en 1577, puis en 1630, d'ailleurs à peu près sans résultat à quelques exceptions près (Lyon en particulier).

Toutes ces mesures, destinées à fournir aux villes du blé ne réussissent souvent qu'à gêner l'approvisionnement des villes un peu importantes, nul ne se souciant d'expédier des grains au marché devant tant d'obstacles, aussi mal définis et aussi arbitraires.

Les lois et les règlements protégeant la chasse ruinent le cultivateur en permettant en fait la dévastation de ses récoltes par les équipages et en lui interdisant de se livrer aux travaux des champs à certaines époques (pendant les couvées par exemple). Une ordonnance de police de 1704 défend pourtant de faire des dégâts dans les blés mais il ne semble guère qu'elle ait été

respectée si l'on en juge par les cahiers de doléances aux Etats Généraux.

De même le nombre des jours de fêtes chômées est si considérable qu'il atteint presque la moitié des jours de l'année ; une tentative de Henry IV pour réduire ce nombre échouera devant l'hostilité du pape.

La législation sur le commerce extérieur est encore plus capricieuse et indécise que la législation intérieure. Les importations de grains restent presque toujours libres, mais les exportations sont étroitement surveillées — lorsqu'elles sont permises, elles sont soumises à des droits souvent modifiés.

Cette interdiction d'exporter jointe à la défense de créer des magasins empêchera jusqu'au XVIII^e siècle la formation d'une classe de négociants connaissant bien le grand trafic des grains, de sorte que les années de disette, alors que des importations massives seraient nécessaires, on ne trouve que des petits marchands incapables de rendre les services qu'on pourrait attendre d'eux.

Le commerce avec l'étranger est autorisé pour la première fois en 1502 à titre exceptionnel et provisoire.

Le 20 février 1534, François II rend une ordonnance permettant le libre commerce des grains, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, permission retirée en 1538 et rétablie en 1539. En août de cette même année, l'édit de Villers-Cotterets crée les « mercuriales » premier effort pour atteindre un système rationnel puisque c'est en s'appuyant sur les mercuriales qu'on autorise ou qu'on refuse la libre circulation à l'intérieur du royaume et la sortie des grains hors des frontières.

En 1559 on crée un bureau de huit commissaires chargé d'accorder ou de refuser les passeports pour la sortie des grains selon l'abondance de la récolte.

L'arrêt du 12 mars 1595 consécutif à la disette de 1594 inter-

dit les exportations sous des peines sévères. Sully personnellement favorable à la liberté du commerce fait rétablir l'autorisation d'exporter le 20 février 1603, autorisation qui subsistera jusqu'en 1625 où elle sera supprimée pour quelques années.

II

Le fonctionnement de la « Police » aux XVII^e et XVIII^e siècles

L'ordonnance de janvier 1629, communément appelée « Code Michaud », semble cristalliser la législation en cette matière. À côté de quelques articles favorables aux paysans l'ordonnance contient une réglementation étroite, vexatoire, consacrant le régime antérieur et notamment l'obligation de vendre sur les marchés publics et surtout donne au roi, aux magistrats, aux maires et échevins des bonnes villes le droit d'autoriser ou d'interdire le trafic selon qu'ils le jugeaient convenable. En fait, c'était ériger l'arbitraire en principe de loi à l'époque même où le marché du blé, grâce au développement des moyens de communications et surtout à l'accroissement de la sécurité intérieure qui suit la période troublée des guerres de religion, commence à perdre son caractère local et régional au profit d'un caractère national.

Les récoltes de 1661 et de 1662 sont très mauvaises, les Parlements interdisent immédiatement toute spéculation sur les grains et toute constitution de société ayant pour but le commerce du blé (arrêt du 16 avril 1661).

Sans attaquer de front les arrêts des Parlements, Colbert, qui vient d'entrer aux affaires en 1661, oblige les provinces à secourir Paris. Il doit lutter énergiquement contre les décisions des

autorités provinciales qui veulent conserver leurs propres approvisionnements (en particulier contre le Parlement de Bordeaux). Les règlements restrictifs de l'époque permettent, en fait, à chaque intendant d'affamer une province voisine sous le seul prétexte de conserver le nécessaire dans la sienne, bien que sa récolte soit nettement supérieure à ses besoins, de sorte qu'il n'est pas rare de voir des paysans qui ne réussissent pas à vendre leur blé, tandis qu'à quelques lieues de là, d'autres souffrent de la disette.

En même temps Colbert taxe les grains et en fait acheter lui-même dans les Pays Baltes. Toutes ces mesures permettent d'atteindre la récolte de 1663 qui met fin à cette période difficile.

Ces mesures attirent sur Colbert les critiques de Boisguilbert qui explique que l'irrégularité des autorisations d'exporter rend les débouchés instables et décourage la production qui devient très vite insuffisante en cas de mauvaise récolte, les laboureurs ne cultivant que les meilleures terres et ne cherchant pas à les amender.

A ces critiques, Colbert répond que les entraves qu'il apporte au commerce sont dues au déficit constant, à la crainte de la famine et au désir de « maintenir l'abondance dans le royaume et faire subsister les troupes avec facilité pendant les quartiers d'hiver ». En effet, il autorise la sortie du blé lorsque les circonstances sont particulièrement favorables (en 1669, par exemple) mais l'existence ou la simple crainte d'une récolte médiocre suffit à ramener les mesures restrictives.

Pour prévenir le retour des difficultés qui avaient marqué son accession au ministère, Colbert fait décider en 1663, par le Comité Royal, qu'à l'avenir l'exportation ne serait permise qu'avec l'autorisation du Roi et qu'elle serait assujettie au paiement de droits ou autorisée sans droits selon l'appréciation

que le gouvernement ferait annuellement de la récolte et des réserves alimentaires du royaume.

Ce système représente un progrès sur la législation antérieure, puisque seul le gouvernement a maintenant le droit d'autoriser ou d'interdire l'exportation ; malheureusement il manque de bases précises et on ne fait guère que substituer l'arbitraire royal à celui des autorités locales.

Ce régime fonctionne d'une façon assez satisfaisante pendant tout le ministère de Colbert, mais il disparaît avec lui en 1683 ; d'ailleurs il ne visait que l'exportation et laissait la circulation intérieure sous le régime antérieur, c'est-à-dire livrée au bon plaisir des autorités subalternes, de sorte qu'il était toujours aussi difficile de contraindre les provinces excédentaires à aider les régions déficitaires, les paysans restant partagés entre la disette si la récolte est faible et la mévente si elle est abondante.

En 1693, à la suite de mauvaises récoltes, Pontchartrain, contrôleur général, taxe les grains, mais le résultat est désastreux, les marchés sont désertés par les vendeurs. Une déclaration de septembre 1693 crée des Commissions chargées de visiter les magasins et les greniers afin d'obliger les détenteurs de grains à en porter la moitié au moins au marché, pour les vendre au prix de la taxe. En même temps l'exportation est prohibée sous peine de galères.

Devant ces mesures violentes beaucoup de cultivateurs renoncent à emblaver leurs terres en blé, aussi un arrêt du 13 octobre 1693 prescrit l'ensemencement des terres en blé et permet « à toutes personnes d'ensemencer les terres et d'en recueillir les fruits » lorsque les propriétaires négligent de le faire ; mais toutes ces mesures ne font pas cesser la disette.

Cette idée sera reprise en 1713 où un édit affranchit de taille pendant quatre ans ceux qui procèdent à des défrichements ou

à des mises en culture des terres abandonnées ; politique qui sera poursuivie avec ténacité sous Louis XV.

La déclaration du 22 décembre 1698 confirme le principe de l'interdiction absolue d'exporter, mais de 1702 à 1708, en application d'une déclaration royale du 31 août 1699 qui peut être considérée comme la charte du commerce des grains pendant toute la première moitié du XVIII^e siècle, on délivre des permis d'exporter à court terme, ce qui n'a d'autre résultat que de monopoliser l'exportation entre quelques mains privilégiées.

La famine de 1709 ramène la prohibition d'exporter jusqu'en 1715, prohibition renouvelée en 1723 et en 1731 pour durer en fait jusqu'en 1763.

Chamillard, qui avait succédé en 1699 à Pontchartrain, crée, le 20 juin 1700, le Conseil Général du Commerce qui comporte une section spécialement chargée des questions agricoles. A partir de cette époque, les intendants et leurs délégués fournissent régulièrement au gouvernement des « états des grains » qui permettent de diriger un peu mieux les grains en excédent vers les provinces déficitaires ou vers l'exportation.

Un arrêt du Conseil de 1719 proclame pour la première fois que la libre circulation intérieure des grains est la condition essentielle du développement de l'agriculture : principe d'ailleurs aussitôt oublié. En droit, la circulation intérieure est autorisée en franchise jusqu'en 1728, renouvelée d'année en année de 1730 à 1741 : elle est rétablie en 1743 moyennant paiement de droits.

En 1745, Machault, contrôleur général, place Trudaine au Bureau du Commerce où ce dernier est secondé, à partir de 1750, par Gournai et Turgot, tous favorables à une plus grande liberté du commerce. L'influence anglaise n'est guère sentie par les paysans français, beaucoup trop routiniers, mais elle exerce une influence profonde sur les économistes. La publica-

tion du Livre d'Herbert : *Essai sur la police générale des grains* et l'influence personnelle de Gournai sur le roi, amènent le Conseil à autoriser la libre circulation sans passeport ni permission entre les provinces et la liberté d'exportation pour les généralités de Languedoc et d'Auch le 17 septembre 1754 ; arrêt qui est d'ailleurs très mal observé.

A cette époque la liberté absolue de circulation à l'intérieur du royaume est à peu près inconnue, les entraves à la circulation sont un héritage de la formation féodale de la France où chaque seigneur pensait faire preuve de sagesse politique en interdisant la sortie des grains de son fief ; la monarchie absolue réalise bien l'unité politique mais pas l'unité douanière. Une première étape est pourtant réalisée par la suppression des douanes à l'intérieur des « Cinq grosses fermes » mais il n'est pas possible de supprimer les droits entre les « Cinq grosses fermes » et les « Provinces réputées étrangères » qui possèdent aussi des ligues de douanes intérieures, ni avec les « Provinces à l'instar de l'étranger effectif » qui tiennent à conserver la liberté de leur commerce avec l'étranger ; il reste aussi un nombre considérable de péages qui ne sont plus qu'une source de revenus au service d'intérêts privés ; malgré des édits de 1724, 1739 et 1779 ordonnant leur suppression, il en reste encore plusieurs milliers au début de la Révolution ; la circulation intérieure est en outre soumise au régime des autorisations temporaires, certaines l'autorisant en franchise, d'autres moyennant paiement de droits, le gouvernement passant d'un système à l'autre à une cadence qu'il serait fastidieux de vouloir suivre.

Enfin à côté de ces règlements généraux il existe une quantité considérable de réglementations particulières et temporaires formant un réseau inextricable, même pour les intéressés, et dans le détail duquel nous n'entrerons pas.

Dès le milieu du XVIII^e siècle, l'opinion publique commence à beaucoup s'occuper d'agriculture, on va entrer dans une suite de tentatives en sens contraire des partisans et des adversaires de la liberté ; c'est le conflit entre la théorie de la « Police », c'est-à-dire de l'Administration qui prétend réglementer le commerce et la théorie des économistes physiocrates qui veut la libérer de ses entraves.

CHAPITRE II

LES PREMIERES TENTATIVES DE LIBERTE

I

La Réforme de 1763

Le 25 mai 1763, sous l'influence des Physiocrates et à la suite des leçons de l'expérience, à l'instigation du bureau du commerce, qui comprenait Bertin (qui allait bientôt passer aux affaires du dedans du Royaume, desquelles dépendait l'agriculture), le duc de Choiseul, Trudaine et Turgot, l'autorisation de libre circulation donnée en 1754 est renouvelée et complétée par l'autorisation de former des magasins à blé. Des arrêts des 27 mars et 21 novembre 1763 autorisent l'exportation des farines, puis, le 2 janvier 1764, l'autorisation d'exporter les grains est donnée moyennant le paiement d'un droit de 1/2 %. L'expérience se présente dans des conditions favorables, la récolte de 1763 est en effet abondante.

Le préambule de l'édit du 25 mai 1763 dit notamment : « ...Nous avons cru devoir déférer aux instances qui nous ont été faites pour la libre exportation et importation des grains et farines, comme propre à animer et à étendre la culture des terres dont le produit est la source la plus sûre et la plus réelle

des richesses d'un Etat, à entretenir l'abondance par les magasins et l'entrée des blés étrangers, à empêcher que les grains ne soient à un prix qui décourage le cultivateur, à écarter le monopole par l'exclusion sans retour de toutes permissions particulières et par la libre et entière concurrence dans ce commerce... Nous avons même cru devoir mettre, par une loi solennelle et perpétuelle, les marchands et négociants à l'abri de toute crainte de retour aux lois prohibitives... ».

L'article premier marque bien la base du nouveau régime : « Permettons à tous nos sujets, de quelque qualité et conditions qu'ils soient, même nobles et privilégiés, de faire ainsi que bon leur semblera, dans l'intérieur du royaume, le commerce des grains, d'en vendre et d'en acheter, d'en faire des magasins sans que pour raison de ce commerce ils puissent être inquiétés ni astreints à aucune formalité ».

L'édit rompt avec toutes les traditions du passé ; en effet, il n'est pas une autorisation, un acte de bon vouloir du gouvernement concédé parce que les récoltes sont abondantes, comme l'indiquaient toujours les édits antérieurs ; c'est une mesure motivée par les heureux effets économiques que son application doit exercer sur la richesse publique et sur le bien-être de la population qui doit se trouver protégée contre les fluctuations trop considérables des prix.

C'est donc la liberté totale du commerce et de la circulation intérieure, en principe tout au moins, car en réalité la portée de l'édit est singulièrement restreinte par trois faits :

1° Les règlements de Paris sont maintenus, ce qui laisse subsister tous les obstacles à la circulation qui hérissaient le périmètre de « Dix lieues » et compromettent même l'approvisionnement de la capitale, les marchands de grains des provinces voisines ne se souciant nullement d'encourir les tracasseries

de la police parisienne, de sorte que malgré un prix du blé modéré en province on le paie souvent cher à Paris ;

Les règlements de Paris ont victorieusement résisté à la fois parce qu'on les considère encore comme un reste de la sagesse des temps passés et parce que de puissants intérêts, entre autres le Parlement et la Police se sont coalisés pour obtenir leur maintien. Dès 1764 Malisset écrit : « La liberté des transactions ne peut devenir une réalité tant que l'on n'aura pas supprimé les barrières intérieures et surtout les règlements de Paris ».

2° Les droits de marché sont maintenus, ce qui entraîne des conséquences plus nuisibles encore, car cela implique le maintien des officiers chargés de les percevoir ; en permettant la vente hors des marchés on compromet les intérêts de ces officiers qui vont essayer de percevoir des droits sur toutes les ventes conclues dans le périmètre des villes, même hors des marchés, et tenter de s'opposer aux achats de blé directement chez les producteurs.

3° Enfin il n'est pas question des règlements locaux, ce qui implique également leur maintien et ne contribue guère à éclaircir la situation.

Des lettres patentes des 5 mars et 17 avril 1764 ne réussissent pas à diminuer la confusion.

Enfin plusieurs années après la déclaration de 1763, celle-ci est encore à peu près inconnue des paysans et très mal comprise par ceux qui sont chargés de l'appliquer. Dans les provinces, des intendants bien que partisans de la liberté maintiennent ou demandent le rétablissement des anciens règlements par crainte de troubles. Le gouvernement lui-même n'est pas moins in-conséquent ; il est dévoué au système de la liberté, mais il va empêcher la concurrence en traitant avec Malisset dont les agents se présenteront dans les campagnes comme opérant au

nom du roi ; enfin il se croit tenu de continuer à assurer par les anciens règlements l'approvisionnement de Paris. De même il n'existe aucune transition entre la liberté d'exportation et la prohibition ; il aurait fallu ménager une transition par l'emploi d'un système de droits progressifs.

En fait la déclaration de 1763 a surtout un effet moral en intéressant l'opinion éclairée au commerce des grains et en habituant les paysans à l'idée qu'ils pourraient un jour librement disposer de leur récolte.

Pourtant les intendants des provinces du Centre (Auvergne, Bourbonnais) constatent le relèvement des prix, le développement des transactions et le progrès de l'Agriculture. L'intendant d'Auvergne écrit : « La hausse des prix a développé l'esprit d'entreprise chez les agriculteurs, personne dans les campagnes n'a souffert du chômage et les gains des ouvriers agricoles se sont naturellement élevés en raison de la hausse du prix des produits ».

Ces résultats doivent être attribués beaucoup plus à la liberté du commerce qu'à celle de l'exportation (rétablie en 1764) car d'une part celle-ci fut toujours faible (le quatre-vingtième de la production environ) et n'intéressait guère que les provinces frontières, d'autre part la libre sortie n'était accordée qu'autant que le prix du blé était inférieur à 12 livres 10 sols le quintal ce qui était assez rare, d'ailleurs l'exportation fut rapidement interdite en fait, puis en droit sans conditions.

L'importation reste toujours libre moyennant un droit de 1 % ou de 1/2 %, suivant quelle s'effectue par navires étrangers ou français.

L'édit de 1763 est l'œuvre des physiocrates dont il exprime clairement les idées. Pourtant si l'on examine l'ensemble du pays il semble que la réforme ait été appliquée avec trop de précipitation, car si elle constitue un progrès sérieux pour l'é-

poque, elle heurte trop brutalement les idées alors communément admises. M. Mauguin écrit à ce sujet : Cette liberté du commerce des grains était décidée trop précipitamment, les vieux préjugés avaient encore trop d'empire même sur les gens les plus intelligents, pour les heurter si brusquement et si radicalement, il allait faire passer le commerce des grains pour une mesure transitoire comme celle de l'échelle mobile par exemple, pour habituer peu à peu la population au régime de la liberté absolue ».

Enfin la méfiance, pour ne pas dire l'hostilité des masses au nouveau régime va être accrue par l'épisode appelée « Pacte de Famine » par les contemporains.

En 1765, un groupe de financiers, à la tête duquel était Malisset, propose à l'administration du commerce la création d'une société qui achèterait le blé les bonnes années et l'entmagasinerait pour le revendre les années de disette, de façon à maintenir une plus grande stabilité des prix. Laverdy, contrôleur général approuve cette création. Le roi, puis des ministres entrent dans la société qui jouit bientôt de privilèges scandaleux malgré l'édit de 1763 qui promettait la liberté pour tous. Il ne faut pas voir là, comme les contemporains l'ont cru, un désir systématique d'affamer le peuple ou de procurer des bénéfices considérables aux spéculateurs, mais le fait que le contrôleur général qui avait voulu protéger l'approvisionnement de Paris contre les dangers de la spéculation de la manière la moins onéreuse pour le Trésor, avait oublié de se mettre en garde contre les spéculations possibles de la société Malisset elle-même. Celle-ci d'abord dissimulée se livre à des manœuvres pour provoquer la hausse (le blé est retiré des marchés, expédié hors de la frontière et rentré dès que la hausse s'est produite). Assez vite l'opinion s'émue de cette situation qu'elle attribue au nouveau régime. Le peuple reste persuadé que le

roi spéculé sur les blés et surtout que l'exportation est cause du renchérissement du pain, l'expérience est donc loin de profiter dans l'opinion des masses à la théorie de la liberté du commerce. Les Parlements interviennent (Rouen et Paris d'abord 1768-1769) puis Bordeaux et Dijon (1770) et rendent des arrêts tendant à rétablir l'ancienne réglementation. Turgot, partisan convaincu de la liberté réagit vigoureusement et fait casser tous les arrêts contraires à la nouvelle politique. Le Parlement d'Aix prend parti pour la liberté du commerce en déclarant : « Le développement de l'agriculture a permis de récolter autant de blé une mauvaise année qu'une année moyenne d'autrefois ».

Même attitude en Dauphiné, Languedoc et à Toulouse, c'est-à-dire dans les provinces généralement exportatrices.

A cette époque il devient à la mode de dissertir sur le commerce des grains et de s'intéresser ou tout au moins de paraître s'intéresser à l'agriculture. Pendant une dizaine d'années on va imprimer une multitude d'ouvrages sur ces questions, dénonçant la misère des agriculteurs et les entraves du commerce avec une liberté étonnante pour l'époque.

Sans entrer dans le détail de cette littérature nous citerons pourtant le livre de l'abbé Galliani (qui n'est pas un physiocrate) paru en 1769 : « Dialogues sur le commerce des blés ». Dans son livre Galliani se montre partisan d'une importation facilitée et d'une exportation limitée par des droits, mais avant tout il réclame la suppression de toutes les entraves qui gênent le commerce intérieur. Ce livre est à peu près le seul de l'époque qui ne soit pas favorable à la liberté absolue.

Galliani est critiqué par de purs physiocrates, en particulier par Roubaud dès 1770 sous le titre de « Récréation Economique » et par Morellet sous celui de « Refutation de l'ouvrage qui a pour titre « Dialogue sur le commerce des blés » ouvrage écrit en 1770 mais qui ne paraîtra qu'en 1774.

Cette époque voit également paraître quantité de brochures (de Mercier De la Rivière, de l'abbé Baudeau, etc...) ainsi que de nombreux articles du Journal Economique et des Ephémérides du Citoyen, presque toujours favorable à une liberté complète. Mais les faits vont prendre une toute autre direction avec le départ de M. Turgot.

II

La Réaction de Terray

L'abbé Terray, adversaire de la réforme, devenu contrôleur Général en 1769, profite des émeutes qui se produisirent en province en 1770-71 et qui sont violemment réprimées pour supprimer la liberté d'exportation dans les bureaux où elle est encore permise, approuvé par les intendants du Nord et désapprouvé par ceux de Bretagne et du Midi, régions exportatrices. Marseille port franc recevant les blés du levant, se voit gratifier d'une réglementation spéciale destinée à empêcher la fraude.

En 1770 il limite la liberté du commerce intérieur, à la suite de quoi Turgot qui ne le convaincra d'ailleurs pas, lui adresse ses « Lettres sur la liberté du commerce des grains » dont on peut résumer l'essentiel « dans ces propositions ».

1°) La liberté augmente les revenus des propriétaires.

2°) La liberté augmente les ressources du cultivateur.

3°) La liberté n'augmente pas le prix moyen du blé, donc le prix du pain n'augmente pas non plus.

Conclusion : Les propriétaires, les cultivateurs et les consommateurs n'ont rien à craindre de la liberté.

Terray fait alors rendre par le Conseil un arrêt du 23 décembre 1770 qui, sans abroger la déclaration de 1763 et avec la seule apparence d'en préciser les termes, en réduit à néant les

dispositions essentielles et replace en fait le commerce sous le régime des règlements anciens. Cet arrêt est enregistré sans discussion par tous les Parlements à l'exception de celui de Toulouse. Puis un arrêt du 14 février 1773 soumet le cabotage, très important à cette époque et qui reste la seule porte ouverte à l'exportation frauduleuse à des « permissions particulières » accordées seulement aux cargaisons « dont la destination n'était point suspecte et pouvait être facilement suivie ». Le vrai but de Terray apparaît ici d'une façon particulièrement nette : empêcher à tout prix l'exportation ».

La politique de Terray contre les idées nouvelles se manifeste par un ensemble de mesures plus sévères et plus vexatoires qu'avant le mouvement d'émancipation. Les réformes accomplies sous les auspices des physiocrates avaient levé les obstacles qui gênaient le plus la circulation des grains à l'intérieur du pays et posé le principe de la liberté complète. Terray n'ose pas abroger purement et simplement l'édit de 1763, il préfère le tourner et sous prétexte de le confirmer et de l'interpréter, il replace en fait le commerce dans l'état où il se trouvait au début du siècle ; suivant en cela le mouvement dont les Parlements avaient donné le signal.

Ces mesures amènent une confusion dont le résultat le plus évident est de compromettre l'autorité de la loi puisqu'elles abrogent ou contredisent les textes même sur lesquels elles prétendent s'appuyer ; elles encouragent l'arbitraire des autorités locales déjà assez embarrassées par la diversité des règlements antérieurs pour être tentées d'agir à leur guise ; enfin elles contribuent pour beaucoup au mécontentement général qui marque les dernières années du régime de Louis XV ; pourtant nous allons maintenant voir que les espérances apportées par l'avènement de Louis XVI, bien que fondées, étaient manifestement exagérées.

III

Le Retour de Turgot

Revenu Contrôleur Général des Finances à la mort de Louis XV, Turgot procède à l'épuration du personnel des finances et fait rapporter l'ordonnance de Terray le 13 septembre 1774. Toutefois l'exportation reste interdite et les règlements de Paris subsistent. Le 20 septembre, un autre arrêt spécifie qu'il ne sera plus fait d'achats pour le compte du gouvernement.

Le sens de l'arrêt du 13 septembre 1774 tient dans son préambule et dans sa conclusion : « La réflexion et l'expérience prouvent également que la voie du commerce libre est pour fournir aux besoins des peuples, la plus sûre, la plus prompte, la moins dispendieuse et la moins sujette à inconvénients... plus le commerce est libre, étendu, animé, plus le peuple est promptement, efficacement et abondamment pourvu, les prix sont d'autant plus uniformes... » le gouvernement ne peut donc se réserver le transport et la garde des grains sans compromettre la subsistance et la tranquillité des peuples, c'est par le commerce seul, et par le commerce libre que l'inégalité des récoltes peut être compensée ».

C'est reconnaître que les agents du gouvernement peuvent être inhabiles ou infidèles, que leurs opérations sont dispendieuses et moins promptes que celles des particuliers, que la dépense en retombe sur le contribuable qui rend le gouvernement responsable si les secours n'arrivent pas à temps.

Un arrêt du 12 octobre 1775 abroge celui de Terray sur le cabotage et un autre suspend à titre provisoire la perception des droits d'octroi et de marché (Turgot espérait rendre rapidement cette réforme définitive).

Les lettres-patentes du 2 novembre 1775 qui accompagnent

l'envoi de l'édit aux Parlements ajoutent qu'il sera statué par d'autres lettres-patentes sur les règlements particuliers à Paris ; elles confirment d'ailleurs l'arrêt de 1774. « Les gênes et les entraves que l'on avait mises au commerce des grains, loin de prévenir la cherté et d'assurer des secours aux provinces affligées par la disette, avaient, en obligeant le gouvernement à se substituer au commerce qu'il avait écarté et découragé, concentré l'achat et la vente dans un petit nombre de mains ; livré le prix des grains à la volonté et à la disposition des préposés qui les achetaient de deniers qui ne leur appartenaient pas et fait passer la denrée dans les lieux du besoin à plus grands frais et plus tard que si elle y avait été apportée par le commerce intéressé à réussir par la célérité, la vigilance et l'économie ».

C'est alors que Necker publie son « Mémoire sur la législation et le commerce des grains » dans lequel il oppose l'intérêt du peuple à celui du cultivateur, le besoin des pauvres d'avoir du pain à bon marché à celui des cultivateurs de vendre leur blé cher ; il s'y prononce contre tout système absolu, et sans conclure il cherche à démontrer que l'intervention de l'Etat peut avoir son utilité.

Un dernier édit de 1775 supprime un grand nombre d'institutions contraires au nouveau régime de liberté moyennant une indemnisation des officiers dépossédés (en particulier la Chambre d'Abondance de Lyon et le privilège des marchands de Rouen).

La dernière étape est marquée par un édit de février 1776 qui supprime les officiers des ports, quais, halles et marchés de Paris, pendant qu'une déclaration royale abroge les règlements de Paris. Le tout n'est enregistré que le 12 mars en lit de justice.

La récolte de 1774 est mauvaise et l'approvisionnement défec-

tureux bien que Turgot favorise les importations au moyen de primes. L'opinion publique excitée en sous-main s'en prend à Turgot et à ses mesures. Le 20 avril 1775, émeute à Dijon, puis le 1^{er} mai à Pontoise. Des bandes pillent et ravageent récoltes et magasins de farines, c'est la « guerre des farines » le roi cède à l'émeute et taxe le pain ; des boulangeries sont pillées à Paris. Mais des mesures énergiques ont rapidement raison de l'émeute dont le caractère factice ne fait plus alors aucun doute.

L'année suivante, Turgot quitte de nouveau le pouvoir (2 mai 1776) et la plus grande partie de ses réformes vont disparaître avec lui. Il laisse à ses successeurs le choix entre deux politiques : l'extension de la liberté par l'autorisation d'exporter, ou le retour à l'ancien système. En tout état de cause l'œuvre de Turgot marque la deuxième étape vers l'affranchissement « en passant l'éponge sur les barbouillages de l'abbé Terray ».

IV

Les Ministères Necker

Nous allons assister maintenant à deux phases de réaction coïncidant avec les deux ministères Necker séparés par une nouvelle tentative de liberté avec Calonne.

Le caractère principal de la réaction de Necker est de n'avoir rien d'officiel ; alors que Terray avait pris au grand jour les mesures destinées à « préciser » le fonctionnement du régime antérieur, Necker qui avait préconisé depuis 1775 des mesures restrictives dans sa « Législation sur le commerce des grains », veut mettre ses doctrines en pratique et abolit en fait les réformes de Turgot dans l'ombre d'une correspondance administrative ce qui ne contribue guère à éclaircir une situation déjà passablement embrouillée.

Le 27 septembre 1777 Necker interdit l'exportation aux provinces du Sud-Ouest et peu à peu l'étend à toutes les autres. Le principe de la libre circulation intérieure, en droit toujours existant, subit en fait de sérieuses atteintes. La commission chargée de la suppression des droits de marché n'aboutit qu'à les confirmer presque tous.

L'importation qui avait toujours été autorisée prend sous Necker une importance considérable. Dès 1768 le gouvernement avait eu recours à des primes à l'importation de blé, ce système remis en vigueur par Turgot en 1775 est maintenu par Necker, malgré cela le commerce d'importation reste faible en raison des règlements de commerce, du mauvais vouloir des autorités locales et de l'absence de négociants spécialistes du grand commerce des grains. Le gouvernement supprime alors divers droits de transport pour les navires de blé et consent de fortes avances aux marchands importateurs.

Le résultat est qu'en 1778 l'administration se trouve embarrassée de chargements de blés étrangers dont elle ne sait que faire.

En résumé Necker se contente de placer la « sagesse de l'administration » au-dessus de la loi, c'est-à-dire de rétablir une fois de plus le règne de l'arbitraire et d'encourager la routine des autorités locales.

Le ministère de Calonne qui n'a pas en la matière d'idées préconçues marque un retour aux idées de liberté. Le nouveau ministre estime que le « moment est venu de fixer le principe et de déclarer que la liberté du commerce des grains doit être regardée comme l'état habituel et ordinaire » mais qu'il faut procéder « dans une matière aussi délicate de manière que le peuple puisse en jouir sans s'en apercevoir ; trop annoncées les mesures deviendraient pour lui un sujet d'alarme ».

Calonne crée au Contrôle Général une commission perma-

nente qui, sous le nom d'Administration de l'Agriculture et sous la direction de Gravier de Vergennes, défend habilement les intérêts du commerce des grains en se montrant nettement favorable à la liberté.

La loi libératoire n'est publiée qu'en juin 1787 par Léonie de Brienne ; Calonne acculé à la banqueroute s'étant retiré au mois d'avril ; elle rappelle et confirme les édits de 1764 et 1776 en les complétant sur certains points en particulier sur l'exportation qui ne pourra être suspendue qu'en cas de nécessité et pour une année seulement, mais avec possibilité de renouvellement.

Le retour de Necker au pouvoir ramène la suspension de l'exportation (7 septembre 1788). L'importation est de nouveau encouragée par un arrêt du 11 janvier 1789, sans succès d'ailleurs ; le gouvernement effectue lui-même des achats à l'étranger ; puis un édit du 22 avril 1789 contraint les possesseurs de grains à garnir les marchés, les magistrats de police étant autorisés à effectuer des visites domiciliaires ; ce brutal retour à cinquante années en arrière ne réussit qu'à propager l'alarme ; mais les événements politiques se précipitent ; c'est la réunion des Etats Généraux puis leur formation en Assemblée Nationale. Celle-ci, par les décrets des 29 août et 21 septembre 1789 rend la liberté au commerce, mais Necker, encore tout puissant, contrarie son action et la liberté reste encore lettre morte.

Nous allons rapidement résumer la situation à la veille des bouleversements sociaux qui se préparent.

V

La situation à la veille de la Révolution

Nous avons vu que le commerce traditionnel était soumis d'abord aux réglementations municipales qui conservent long-

temps l'image des rapports féodaux entre la ville et les villages d'alentour, l'habitant de la ville voyant dans les paysans la force hostile qu'il faut vaincre pour ne pas être obligé de se soumettre à elle ; de là la taxation au plus bas prix des denrées et de tous les produits de la terre apportés au marché.

Ces réglementations résultent aussi des conditions économiques de l'époque où le faible développement des villes donne au citadin la possibilité d'acheter directement le blé nécessaire à sa subsistance dans un petit rayon de sa demeure pour le faire moudre lui-même, et lui-même faire cuire son pain, ce qui rend inutile les intermédiaires. Malheureusement les règlements de police ne suivent pas l'évolution des villes et ne s'adaptent pas aux conditions nouvelles.

Le commerce était en second lieu victime du particularisme provincial, né de la féodalité et qui lui survit dans le cadre des provinces et des généralités avec l'enchevêtrement des droits de circulation, des péages et des douanes intérieures dont l'unification politique du royaume avait pourtant supprimé la raison d'être ; la difficulté des communications, surtout le manque de chemins vicinaux, la diversité des poids et mesures sont autant d'autres obstacles à un commerce actif.

Enfin le commerce avec l'étranger est faible et peu sûr ; il n'existe pas de marchands importateurs bien outillés, de plus il n'est pas toujours bien prudent d'exporter ses excédents car on n'est pas sûr de pouvoir importer et surtout de pouvoir le faire à temps en cas de disette.

Si l'importation est toujours libre, l'exportation ne connaît aucune stabilité. Jusqu'au XVIII^e siècle, il n'y a pas de doctrine nette, mais pendant le second quart de ce siècle on assiste à une interdiction rigoureuse des exportations sous prétexte d'améliorer le sort des ouvriers par une vie à bon marché. Entre le paysan et l'ouvrier des villes, la royauté préfère favoriser

l'ouvrier car elle estime que le paysan qui vit sur sa terre a des moyens de subsistance que n'a pas l'ouvrier et qu'il peut se tirer d'affaire plus facilement.

Les transformations de la politique traditionnelle sont dues à la fois à l'initiative royale et au progrès des idées économiques.

Le pouvoir royal, au nom de l'unité du royaume, s'efforce d'affranchir la circulation entre les provinces, de faciliter le transport et même de libérer le commerce des droits et des offices des marchés. Ces efforts sont insuffisants et n'ont guère d'autre résultat que d'ajouter des règlements nouveaux aux anciens, de plus il ne faut pas oublier que la « Police des grains » est admise et même désirée par tout le monde à cette époque et qu'elle est trop fortement liée à tout l'édifice monarchique pour pouvoir être détruite sans ébranler le régime lui-même. Pourtant il faut mettre à l'actif du pouvoir royal l'abolition des péages sur les grains, dont une bonne partie est abolie dès 1739.

Le progrès économique né de l'influence anglaise et développé par les Physiocrates qui concrétisent et étendent le mouvement déjà amorcé par le pouvoir royal exerce une influence plus décisive, les économistes ayant pris l'affranchissement du commerce des grains comme mot d'ordre en affirmant que cet affranchissement, utile au consommateur, l'est aussi pour le producteur jusque-là oublié et considéré comme étant toujours assez bien traité.

Comme nous l'avons vu les résultats obtenus ne le sont pas sans lutte, le premier objectif de chaque gouvernement étant de réduire à néant les réformes de ses prédécesseurs ; les échecs des partisans de la liberté sont au surplus en grande partie dus aux conditions de vie de l'époque qui n'est pas encore assez

évoluée pour permettre au commerce libre de fonctionner correctement.

Le commerce des grains va entrer dans les temps nouveaux de la révolution sans avoir tiré profit des édits de 1763 et de 1774. La liberté n'existe qu'en principe, mais les idées nouvelles se sont répandues et font des progrès rapides parmi les classes instruites.

Après une période où les changements de politique se suivent à une cadence trop rapide pour permettre de juger sainement des systèmes en présence, la nécessité de la liberté commence à s'imposer aux gouvernements, mais on sent qu'elle ne peut pas être totale et que le pouvoir central doit conserver sur elle un droit de regard, de direction, surtout en matière de commerce extérieur.

Au contraire la grande majorité des cultivateurs n'est pas encore apte à juger des avantages et des inconvénients des systèmes en présence, elle est plutôt hostile à la liberté qui l'effraie comme l'effraient toutes les idées nouvelles, de sorte qu'il faut toujours craindre ses reflexes défensifs et ses mouvements spontanés qui vont à l'encontre du but poursuivi.

La situation révolutionnaire dans laquelle on va entrer conduira souvent à des solutions en opposition avec les principes même de la Révolution, de sorte qu'il faudra toujours bien distinguer le terrain des principes de celui des faits dont l'apparente incohérence sera due à la nécessité de vivre d'abord dans un pays de guerre contre toute l'Europe.

CHAPITRE III

L'EPOQUE REVOLUTIONNAIRE

I

Le « Maximum »

Les Etats Généraux se réunissent à Versailles le 5 mai 1789, le 17 juin ils se proclament Assemblée Nationale, le premier acte révolutionnaire est accompli.

Au point de vue agricole les cahiers de doléances des députés aux Etats Généraux réclament avant tout l'abolition des douanes intérieures, des péages et des octrois, puis la liberté d'exportation des produits agricoles ; mais à côté de ces demandes on en trouve d'autres réclamant des mesures contre l'accaparement et contre les monopoles, ce qui montre combien les idées de liberté totale du commerce intérieur sont encore loin d'avoir pénétré tous les esprits et la valeur que les masses attachent toujours aux anciennes réglementations.

Nous avons vu que par les décrets des 29 août et 21 septembre 1789, l'Assemblée avait rendu la liberté au commerce intérieur mais dès le début de 1790 la situation s'aggrave en raison de l'agitation politique et des troubles monétaires ; la création d'assignats à cours forcé dont la valeur baisse rapidement rend les transactions plus difficiles.

La Constituante réaffirme les principes de liberté posés dès le début de la Révolution en ordonnant la vente à bref délai des grains et farines se trouvant encore dans les magasins de l'Etat (loi du 12-19 septembre 1790) puis en invitant, le 27 octobre suivant, les Directoires des départements à user de tous les moyens en leur pouvoir pour faciliter la circulation des grains ; enfin une loi du 28 septembre 1791 déclare : « Les propriétaires sont libres de varier à leur gré la culture et l'exploitation de leurs terres, de conserver à leur gré leurs récoltes et de disposer de toutes les productions de leur propriété dans l'intérieur du royaume et au dehors, sans préjudicier aux droits d'autrui et en se conformant aux lois.

En 1792, malgré une bonne récolte il est nécessaire d'acheter des blés à l'étranger pour une somme de 12 millions, le manque de bras provoqué par la guerre fait retarder les battages et les ensemencements de 1793 dans quelques régions.

Pour remédier à cette situation la Convention va établir la loi du maximum qui taxe toutes les denrées (27 septembre 1793). La Convention comprend que si l'on s'engage dans la taxation et le prix maximum il faut taxer tous les produits de remplacement, donc pour la nourriture : toutes les denrées ; sans cela, dit un député de l'Assemblée « le fermier garde son blé qui est maximé et vend ses produits qui restent libres, il fait manger son blé à ses cochons et à ses volailles qu'il vend ensuite ce qu'il veut ». Enfin malgré l'arme de la réquisition et la crainte de peines sévères il est à peu près impossible d'empêcher les détenteurs de grains de cacher une partie de leur récolte.

Il ne faut pas voir dans la loi du « maximum » un abandon des principes révolutionnaires, mais une loi d'exception justifiée par les nécessités politiques du moment qui doit disparaître dès que la situation sera devenue plus normale.

Dès le 4 mai 1793 un décret avait fixé dans chaque département un prix maximum pour les grains et les farines, puis pour empêcher les dissimulations de récoltes ; marchands et cultivateurs sont contraints de déclarer leurs stocks sous peine de confiscation et de les porter au marché pour y être vendus au prix de la taxe fixée par chaque municipalité. Une amende et la confiscation punissent ceux qui vendent au-dessus du cours et ceux qui s'approvisionnent pour plus d'un mois. Une loi du 26 juillet suivant aggrave ces peines, puis une autre du 11 septembre oblige les cultivateurs à déclarer leur récolte de l'année et les stocks leur restant des précédentes. Des visites domiciliaires servent à contrôler la sincérité des déclarations ; enfin le commerce des grains est interdit aux meuniers sous des peines sévères.

Cette dernière loi (11 septembre 1793) fixe un taux maximum unique pour toute la France, mais une nouvelle loi du 27 septembre suivant déclare ce maximum révisable et taxe toutes les denrées.

La dernière étape dans la voie de la contrainte est marquée par la loi du 1^{er} novembre 1793 qui crée la « Commission des subsistances et approvisionnements » chargée de dresser un tableau de toutes les marchandises soumises au maximum et de s'occuper de la répartition des subsistances dans toute la France. Un nombre considérable d'employés est expédié dans tout le pays, y constate l'existence des stocks, réquisitionne les grains et les paie en assignats au cours du maximum, fait battre, moudre et transporter les farines et comble le déficit de la récolte par des achats de grains à l'étranger.

Grâce à son énergie la Convention parvient à écarter la disette et surtout la crainte de disette dont les effets imprévisibles auraient pu être désastreux pour la politique du gouvernement.

Malgré la brutalité de certaines de ces mesures le résultat est indiscutable et il ne semble guère qu'on eût pu faire mieux ou même autrement en ces circonstances, car il ne faut pas oublier qu'on était en pleine guerre intérieure et extérieure et qu'il fallait agir vite.

Le 29 germinal, an II, le service des approvisionnements est transféré au « Comité n° 14 » qui prend vite le nom de « Comité des Approvisionnements » et qui fonctionne sans encombre jusqu'au 9 Thermidor.

A partir de cette date le renversement de la tendance politique et surtout la fin de la Terreur provoquent une augmentation considérable de la fraude qui n'a plus guère à craindre des pénalités très sévères ; le commerce clandestin reprend et les détournements de grains se font de plus en plus nombreux, on fait des fausses déclarations et on cherche à tourner la loi du maximum.

La récolte de 1794 est mauvaise, et le « Comité des Approvisionnements » dont les moyens se trouvent réduits par l'affaiblissement du pouvoir coercitif rencontre de sérieuses difficultés.

Malgré Robert Lindet qui proposait l'abandon des mesures restrictives, la Convention maintient les grandes lignes du système antérieur, mais les prix varieront dans chaque département en prenant pour base ceux de 1790 majorés des deux tiers. La commission des approvisionnements conserve seule le droit d'effectuer des réquisitions et pour des quantités limitées seulement (loi du 19 brumaire, an III).

Cette loi qui semble marquer un retour vers un régime plus libéral ne l'est que dans ses termes car en fait la désorganisation complète du commerce résultant de trois années de réglementation outrancière ne permet aucune intervention sérieuse des commerçants libres qui subsistent encore.

II

Le retour à la Liberté

La fin de 1794 voit les mesures libérales prendre définitivement le dessus, les lois des 24 décembre 1794 et 5 janvier 1795 abolissent le maximum tout en laissant au gouvernement un droit de préhension sur les marchés locaux.

L'abolition du maximum provoque une hausse rapide des prix, de sorte qu'on doit très vite rétablir (en particulier à Paris) le système de la distribution journalière du pain qu'on avait établi quelques années plus tôt, au moyen de cartes, mais chacun exagérant volontairement ses besoins on rationne uniformément tous les habitants à 1 livre 1/2 de pain par jour, il en résulte des troubles continuels qui ne s'apaisent qu'au printemps devant l'annonce d'une belle récolte.

Le Directoire rend peu à peu la liberté totale au commerce ; un service de subsistances effectue encore des achats pour maintenir des stocks de réserve car les récoltes sont insuffisantes ; les boulangers sont également tenus de posséder une avance de farine assez importante.

Le 14 juin 1804, la liberté d'exportation, suspendue pendant toute la période révolutionnaire, est rétablie en faveur des pays alliés ou neutres avec un système d'échelle mobile ; le droit d'exporter étant suspendu lorsque le blé avait atteint, pendant trois marchés successifs, le cours de 16 francs dans le Nord et dans l'Ouest et celui de 20 francs dans le Midi.

Le passage à la liberté s'effectue sans heurts, car de 1804 à 1810 une suite de récoltes abondantes provoquent une notable diminution des prix et surtout éloignent toute crainte de disette.

En 1810 l'interdiction d'exporter est rétablie et durera jusqu'en 1814. L'année suivante (1811) on craint une mauvaise

récolte, alors qu'elle ne sera qu'à peine insuffisante. Le 28 août 1811 Napoléon crée secrètement un « Conseil des subsistances » chargé de spéculer à la baisse et d'accaparer les grains ; mais l'affaire est connue du public, d'où affolement et montée vertigineuse des prix que ne réussit pas à arrêter la fixation d'un prix maximum établi par un décret de mai 1812. La cessation des réquisitions et le retour à la liberté du commerce ramènent le calme dans les esprits et permettent la baisse des cours.

Cette dernière tentative de Conseil des Subsistances est bien dans la ligne de l'époque où les gouvernements croient qu'ils ont intérêt à constituer des stocks de blé pour éviter les disettes et restreindre les variations des prix en apportant ou en retirant du marché de grosses quantités de grains. Il faut reconnaître que jusqu'au début du xix^e siècle ce système fonctionne mal et se termine quelquefois de façon désastreuse (Société Mallsset, Necker en 1789, Napoléon en 1811) mais les échecs sont surtout dus à l'absence de renseignements suffisamment précis sur l'état de la production et des besoins et aux réactions inconsidérées des masses encore trop ignorantes de leurs vrais intérêts.

A la fin de cette longue période de bouleversements et de guerres, qui marquent la Révolution et l'Empire, la liberté du commerce n'est plus discutée, les principes posés dès 1763, qui n'ont été écartés pendant la tourmente révolutionnaire et seulement parce qu'il n'était pas possible à l'époque de faire autrement, sont maintenant admis par tous et si l'on excepte l'expérience désastreuse de 1811 on peut dire que depuis 1804 le commerce libre se charge d'assurer à lui seul la subsistance du pays, et qu'il y parvient parfaitement.

CHAPITRE IV

LE DIX-NEUVIEME SIECLE

I

L'Echelle mobile

A partir de 1815 la question du blé prend un aspect nouveau. La liberté du commerce n'est plus en discussion, l'Etat renonce à être le grand pourvoyeur en cas de disette ; le terrain de discussion lui-même se déplace, il quitte le plan intérieur pour le plan extérieur ; c'est le début de la lutte de la protection et du libre échange.

Le rétablissement de la paix a rouvert les communications internationales, les producteurs de pays, qui jusque-là s'ignoraient, entrent en concurrence. Le commerce extérieur s'accroît. La question des céréales prend un caractère international de plus en plus marqué et s'évade peu à peu des liens étroits qui l'attachaient à l'histoire nationale. Le gouvernement cesse d'être un pourvoyeur pour se consacrer à la défense des intérêts généraux du pays.

La Révolution Industrielle née en Angleterre à la fin du XVIII^e siècle, à la suite de l'invention de la machine à vapeur, va peu à peu s'étendre à toute l'Europe et transformer la technique des transports, le second quart du siècle pour les transports

maritimes et la seconde moitié pour les transports ferroviaires voient une diminution énorme du prix des transports ce qui permet une extension considérable du marché ; les producteurs des pays à culture extensive et à faible prix de revient viennent concurrencer victorieusement la France jusque chez elle, la Russie dès le rétablissement de la paix, les Etats-Unis à partir de 1870. Il en résulte d'abord une tendance au nivellement des prix sur ce qu'on peut commencer à appeler le marché mondial et ensuite la suppression de cette crainte des disettes qui avait hanté tout l'Ancien Régime, puisque la rapidité nouvelle des communications permet toujours de faire venir à temps les grains nécessaires pour assurer la consommation normale du pays. L'abaissement généralisé du prix moyen du grain, conséquence des conditions économiques nouvelles, amène une démocratisation du « blé » qui perd son sens générique pour s'appliquer uniquement au « froment » qui va servir seul à la fabrication du pain qui sera blanc pour tout le monde et dont la consommation va s'accroître dans des proportions considérables.

A la suite des récoltes abondantes de 1813 et 1814 on avait autorisé, à titre provisoire par l'ordonnance du 26 juillet 1814 puis à titre définitif par la loi du 2 décembre 1814, l'exportation des grains, sous réserve de suspension lorsque le prix atteindrait un certain taux ; c'est la répétition pure et simple du système de 1804.

La loi du 23 avril 1816 impose un droit de 0 fr. 50 par quintal sur tous les blés importés, mais la récolte de 1816 est mauvaise, malgré les primes à l'importation créées par l'ordonnance du 22 novembre 1816 le blé monte à un prix très élevé, puis les bonnes récoltes de 1817 et 1818 font effondrer les cours ; l'aristocratie foncière, appui du nouveau régime, se plaint violemment, les propriétaires et les fermiers de l'Est et du Midi en

particulier sont d'accord pour réclamer une protection efficace contre la baisse due à la concurrence étrangère.

A la suite de cette agitation le gouvernement dépose un projet destiné à lutter contre les importations de blé, qui voté avec aggravation par la Chambre constitue la première partie du système que l'on appellera « l'échelle mobile », la seconde partie destinée à régler les exportations faisant l'objet de la loi du 4 juillet 1821.

La loi de 1819 divise la France en trois zones contenant chacune un certain nombre de « marchés régulateurs » (vingt-huit au total) que l'administration des douanes doit suivre pour régler la perception des droits d'entrée qui varient suivant les prix qui s'y pratiquent.

Les droits d'importation varient de 1 fr. 25 à 2 fr. 50 et de 0 fr. 25 à 0 fr. 50 suivant que l'importation s'effectue par navire étranger ou par navire français ; ils sont perçus lorsque le prix moyen du blé d'après les mercuriales des marchés régulateurs est supérieur à 23 francs pour la première zone, 21 frs pour la seconde et 19 frs pour la troisième. Dès que la moyenne des prix sur les marchés régulateurs ne dépasse plus les taux de base de 23, 21 et 19 une taxe supplémentaire de 2 francs par hectolitre est perçue ; taxe portée à 4 francs par hectolitre si la moyenne des cours descend au-dessous du taux de base. Enfin l'importation est complètement interdite si la moyenne des prix tombe au-dessous de 20, 18 ou 16 francs suivant les régions.

Pour la première fois en France, en cette matière tout au moins, les restrictions douanières sont dirigées non plus contre l'exportation, mais contre l'importation ; on ne cherche plus à assurer au meilleur prix la subsistance du pays, mais à conserver le marché intérieur aux producteurs nationaux en les

protégeant contre la concurrence étrangère, même au prix d'une montée des tarifs.

L'abondance des récoltes de 1819 et 1820 provoque une nouvelle baisse des prix et de nouvelles réclamations ; on accuse l'importation d'être la cause de tout le mal (en réalité celle-ci est très faible et ne dépasse pas 700.000 hectolitres).

La nouvelle Chambre dans laquelle la loi du double vote a fortifié l'influence des grands propriétaires obtient le vote de la loi du 4 juillet 1821.

Celle-ci modifie le système de 1819 en portant de 3 à 4 le nombre des zones d'importation, en portant le taux de la prohibition d'importer à 24 — 22 — 20 et 18 suivant les zones et celui de l'application de la surtaxe de 2 à 26 — 24 — 22 et 20.

Cette même loi réglemente l'exportation qui est autorisée quand le tarif le moins élevé est atteint aux marchés régulateurs et interdits lorsqu'il est dépassé. En fait l'importation ne joue qu'en 1828, pendant tout le reste du temps le cours du blé est toujours à un taux trop faible. L'admission temporaire est autorisée pour la première fois en 1828, mais elle ne sera organisée d'une façon complète que par la loi du 5 juillet 1836.

Les surtaxes sont modifiées par une loi du 30 octobre 1830, puis une loi du 15 avril 1832 votée pour un an seulement mais prorogée le 1^{er} juillet 1833 « jusqu'à révision des tarifs » (en fait jusqu'en 1861) donne à l'échelle mobile sa forme définitive.

La loi de 1832 supprime la prohibition éventuelle à l'entrée des grains et farines et fixe les droits d'entrée sans distinction de provenance.

Lorsque le prix des marchés régulateurs n'est pas inférieur au tarif faible (c'est-à-dire 24 — 22 — 20 — 18) le droit d'entrée est celui fixé par la loi de 1825 ; lorsque le prix des marchés régulateurs tombe au-dessous de ce tarif, on applique une surtaxe de 1 fr. 50, par hectolitre de blé importé pour chaque

baisse de 1 franc sur les marchés intéressés. Dans ce dernier cas les farines importées sont frappées d'une surtaxe triple de celle perçue par hectolitre de grain.

La même loi supprime la prohibition éventuelle à la sortie des grains et farines, en taxant le quintal de ces derniers d'un droit double de celui qui frappe l'hectolitre de blé.

Le droit à la sortie du blé fixé à 0 fr. 25 par hectolitre si le prix des marchés régulateurs est inférieur à 25 — 23 — 21 19 — s'élève à 2 francs par hectolitre s'il est supérieur et à 4 francs au-dessus de 26 — 24 — 22 — 20 ; pour chaque franc supplémentaire de hausse du prix du blé il est perçu une surtaxe de 2 francs par hectolitre de blé et 4 francs par quintal de farine.

Ce système va fonctionner d'une façon satisfaisante pendant de nombreuses années mais il ne résistera pas à la poussée libre échangiste de 1860.

En 1847, puis en 1853, à la suite de mauvaises récoltes, le système de l'échelle mobile est provisoirement suspendu afin de favoriser l'importation des grains et farines étrangers, l'exportation est en même temps interdite, interdiction qui ne sera levée qu'en 1856. De même dès 1854 la distillation des grains est interdite.

Le décret du 14 janvier 1856 réglemente l'admission temporaire en autorisant l'entrée en franchise de droits du froment étranger, sans distinction d'espèce ni d'origine, à condition que l'exportation soit effectuée par les ports d'entrepôt réel ou par les bureaux ouverts au transit ; la farine réexportée devant être en quantité conforme au taux de blutage déclaré lors de l'entrée ; cette quantité peut être augmentée ou diminuée de 5 % suivant la plus ou moins grande abondance de la récolte.

Ce décret étend à tout le pays le système dont bénéficiait Marseille depuis 1828, il permet une meilleur répartition de la

récolte de blé indigène grâce à la possibilité de cession des déclarations de mouture par les Méridionaux dont les récoltes sont généralement insuffisantes aux producteurs du nord dont la récolte est ordinairement supérieure aux besoins de la région ce qui contribue à diminuer les écarts de prix à l'intérieur du pays. Enfin les suppléments de farine à exporter ou à conserver permettent de réduire sensiblement le déficit ou l'excédent de la récolte de l'année.

Mais le 1^{er} juin suivant un autre décret limite aux bureaux de la zone d'entrée le droit de réexportation.

Le Gouvernement, depuis longtemps déjà, décide à donner la liberté au commerce des grains commencé en 1859, par rendre à l'industrie de la distillation la liberté dont elle jouissait avant 1854, puis il va s'attaquer à la grande réforme de 1860.

II

La période libre échangiste

Les causes profondes de la réforme de 1860 sont à la fois d'ordre politique, et d'ordre économique ; politique parce que l'Empire a besoin d'une alliance étrangère. Napoléon préfère l'alliance anglaise malgré le caractère libéral de celle-ci, à l'alliance russe pronée par Morny, car il commence à avoir besoin de l'appui des libéraux français ; économique en raison de la transformation des moyens de production et de transport (les chemins de fer ont abaissé de moitié le prix de revient de la tonne kilométrique) qui provoque l'ouverture d'un vrai marché international instituant la concurrence entre les Etats et nécessitant une adaptation et une spécialisation nouvelles.

C'est pour faciliter cette adaptation que l'empire a pris, depuis plusieurs années des mesures favorables aux paysans :

création de Chambres consultatives d'Agriculture, du Crédit Foncier (1852) que des lois de 1863 statuent sur le reboisement des montagnes et le dessèchement des marais, en particulier des Landes et de la Sologne. Mais beaucoup d'agriculteurs se soucient peu des mesures gouvernementales, en particulier des diverses suspensions de l'échelle mobile lors des mauvaises récoltes : soit que la faiblesse de leur propre récolte n'en fasse des vendeurs que pour une quantité minime, soit qu'ils n'aient pas trouvé dans l'échelle un préservatif efficace contre la baisse des prix.

Le 22 août 1860 l'échelle mobile est suspendue pour la dernière fois devant la crainte, d'ailleurs justifiée, d'une mauvaise récolte.

Le 21 mars 1861 le gouvernement dépose en projet de loi qui substitue à l'ancien système un droit d'entrée fixe et la liberté d'exportation ; ce nouveau régime devait porter au maximum la liberté du commerce des céréales.

L'exposé des motifs du projet indique que l'échelle mobile n'a pas empêché des fluctuations importantes des prix ; qu'elles ne permet pas toujours aux départements du Midi presque constamment déficitaires d'importer des blés d'Odessa dont le prix de revient est nettement inférieur à ceux du Nord de la France. D'autre part les droits d'exportation sont un obstacle au développement de la production et une cause déterminante de baisse en cas d'abondance ; la suppression de ces droits permettra aux départements du Nord d'envoyer aux meilleures conditions leurs excédents en Angleterre, pays gros importateur.

L'exposé des motifs réfute ensuite l'opinion selon laquelle le marché français va être envahi par les blés étrangers en donnant l'exemple de l'Angleterre où la liberté d'importation existe depuis 1846. Il ajoute que depuis cette époque les pays

fournisseurs de l'Europe voient de plus en plus leurs prix de revient se rapprocher des siens, qu'enfin les blés venant de Dantzig ou d'Amérique sont presque toujours plus chers que les blés français.

Après une assez vive discussion devant le Corps Législatif le projet devient la loi du 15 juin 1861 qui fixe le droit d'importation à 0 fr. 50 par quintal de grain et 1 fr. par quintal de farine lorsque l'importation s'effectue par mer et par navire français et à 1 franc par quintal de blé ou de farine dans tous les autres cas.

L'exportation des grains et des farines est libre et exempte de droits.

On se trouve ainsi ramené après un siècle au régime institué par la déclaration de 1763.

Les facilités d'importation apportées par la nouvelle loi permettront à la récolte de 1861, qui est une des plus mauvaises du siècle, de ne pas provoquer de perturbation sur le marché. Il en est de même pour les récoltes de 1866-1867 et de 1873 à la suite desquelles on suspend même les droits d'entrée, d'ailleurs sans résultat appréciable vu leur faible taux. Enfin les très mauvaises récoltes de 1878-1879 exigent des importations massives de blés américains.

Cette période voit Marseille devenir l'un des principaux marchés mondiaux du blé ; les plus gros pays exportateurs étant alors riverains de la Méditerranée. Très vite l'admission des blés exotiques à Marseille inquiète les producteurs méridionaux qui se voient submergés par les importations. En effet le système de la réexportation à l'équivalent permet aux blés importés par Marseille de rester dans le pays sans avoir payé de droits puisqu'ils sont entrés en admission temporaire pendant que les acquits à caution cédés aux minotiers du Nord donnent à ceux-ci une véritable prime à l'exportation ; à la

suite des plaintes un décret du 9 janvier 1870 règle plus rigoureusement la réexportation des farines.

Le régime institué par la loi de 1861 va faire faire quelques progrès à l'agriculture française en incitant les producteurs à sortir de leur routine pour soutenir la concurrence étrangère, il restera très stable pendant 25 ans, puis les bonnes récoltes de 1881-1882 amèneront un effondrement des cours qui se poursuivra jusqu'en 1886, de sorte que les droits d'entrée seront portés à 3 francs en 1885 (soit environ 15 % ad valorem) puis à 7 francs en 1887.

Malgré cette augmentation les agriculteurs français continuent à demander une réglementation plus efficace des importations ; celle-ci va leur être accordée de 1885 à 1894 à l'occasion du retour de la France au protectionnisme.

III

Le Retour à la Protection

Sous le régime du traité de 1860 le commerce s'est développé, les importations et les exportations ont également augmenté. La moyenne des emblavures s'accroît d'un million d'hectares de 1850 à 1875, le rendement moyen est aussi en progrès, cependant les agriculteurs sont mécontents car les prix de revient s'élèvent rapidement malgré les progrès techniques. La récolte de 1878, très mauvaise tant en quantité qu'en qualité, provoque une importation considérable de blé d'Amérique, les cours restant pourtant à un niveau très bas.

La « Société des Agriculteurs de France » est assaillie des plaintes des paysans qui réclament l'établissement des droits compensateurs sur presque toutes les denrées. La récolte de 1879 est plus mauvaise encore et malgré une augmentation sensible des prix les plaintes continuent.

Les agriculteurs invoquent trois motifs à l'appui de leurs revendications.

1° Ils sont lésés par la protection accordée à l'industrie nationale par la loi de 1883 qui ne s'applique ni aux céréales ni aux bestiaux.

2°) Une protection douanière de quelques années au moins leur est nécessaire pour pouvoir modifier leur outillage et leurs méthodes de culture en sécurité.

3°) Une protection douanière constante leur est nécessaire pour résister devant la concurrence des pays neufs à très bas prix de revient.

La loi du 7 mai 1881 qui s'applique à fixer des droits d'autant plus faibles qu'ils touchent à des objets de première nécessité n'augmente pas les droits sur le blé malgré les orateurs protectionnistes qui dressent le spectre de l'invasion du marché français par les produits américains.

Les agriculteurs continuent leurs plaintes et le 28 mars 1885 Méline, alors ministre de l'Agriculture, leur donne une première satisfaction en élevant les droits d'entrée à 3 frs par quintal de blé et 6 frs par quintal de farine. Puis une loi du 29 mars 1887 porte le droit sur le blé à 5 frs par quintal, mais donne au gouvernement le droit de suspendre l'exécution de la loi en cas de mauvaise récolte.

Les élections de 1889 amènent à la Chambre une majorité protectionniste grâce à l'union des protectionnistes agricoles et manufacturiers et à l'action de « Comités Agricoles ».

Dès le début de 1891 la « Société des Agriculteurs de France » demande la dénonciation des traités de commerce avant 1892, date de leur expiration et le renoncement à tout nouveau traité afin que la France reste constamment maîtresse de son tarif. Le gouvernement reconnaît « qu'un mouvement d'opi-

nion s'est produit depuis 1881 en faveur d'une orientation nouvelle de notre politique commerciale ».

Déjà, le 20 octobre 1890, un projet de tarif de douanes avait été déposé par les ministres du Commerce et de l'Agriculture, dans lequel l'exposé des motifs rappelait les transformations économiques, le développement de la grande industrie et les nouveaux tarifs protectionnistes de la plupart des Etats européens.

Pour les auteurs du projet il ne s'agit pas de proscrire tout accord ou tout traité, mais d'assurer à la production française une protection qui lui permette à tout moment de lutter à égalité avec l'étranger ; pour cela on va remplacer les traités de commerce à long terme, où le tarif est incorporé au traité par de simples conventions commerciales dénonçables après un court préavis. On crée deux tarifs : le plus élevé ou tarif général, s'applique d'office à tous les pays avec lesquels il n'a pas été conclu de convention commerciale ; le moins élevé ou tarif minimum marque l'extrême limite des concessions possibles, l'écart entre les deux tarifs laisse une marge suffisante de négociations pour l'application d'un droit conventionnel compris entre les deux limites.

Au cours de la discussion du projet les agriculteurs obtiennent que les céréales et le bétail ne figurent pas au tarif minimum, de sorte que le tarif applicable en ces matières sera toujours le tarif maximum.

La loi est enfin votée et promulguée le 12 janvier 1892 pour entrer en application le 1^{er} février suivant.

Malgré tout, l'agriculture n'est pas encore satisfaite puisqu'elle réclame et obtient l'élévation à 7 frs des droits sur le blé le 27 février 1894 ; malgré tout, les cours continuent à baisser pour atteindre le plus bas (18 frs le quintal) en 1895-1896, mais ils remontent brusquement jusqu'à 31 frs en no-

vembre 1897 ; pour freiner la hausse le gouvernement suspend les droits d'entrée au printemps jusqu'en juillet ; des importations massives ont lieu (13 millions de quintaux en mai-juin 1898) de plus la récolte est excellente et les cours retombent à 17-19 frs en 1899-1900.

Des décrets du 31 décembre 1896 et 9 août 1897 sur l'admission temporaire rétablissent le régime d'avant 1870 et amènent un trafic considérable des acquits à caution de telle sorte que devant les plaintes le parlement vote la loi du 4 février 1902 aux termes de laquelle les droits de douane sont consignés à l'entrée, ils sont remboursés lors de l'exportation si celle-ci a lieu dans un délai de deux à quatre mois selon les cas ; les meuniers peuvent abandonner la consignation et vendre le blé ou la farine sur le marché intérieur, enfin les acquits à caution deviennent des titres d'importation incessibles.

Ce système sera encore modifié par la loi du 28 juin 1912 qui portera le délai de réexportation à trois et cinq mois, et considérera comme réexportation la mise en entrepôt fictif.

Avant d'entrer dans la longue période d'instabilité qui commence avec la guerre, nous allons jeter un rapide coup d'œil sur le siècle qui vient de s'écouler.

La production a fait des progrès considérables ; les emblavures, malgré la diminution enregistrée à la fin du siècle restent encore supérieures à ce qu'elles étaient vers 1815 ; les rendements surtout ont augmenté, grâce à l'emploi des engrais, des machines et à l'amélioration des méthodes de culture. Malgré son augmentation, la production française ne permet pas d'assurer la consommation nationale qui s'est accrue beaucoup plus rapidement encore, de sorte qu'au cours des années précédant la guerre il semble peu vraisemblable que la France puisse avant longtemps assurer seule sa propre subsistance.

Le commerce intérieur est complètement libre ; les masses qui, au siècle précédent s'effrayaient de la liberté, murmurent maintenant à la moindre atteinte à cette liberté qui leur est indispensable.

Le commerce extérieur ne connaît plus, depuis 1832, les prohibitions d'entrée ou de sortie et sous la seule réserve des droits de douane, importations et exportations sont libres.

Les prix de vente restent pourtant très bas, ce qui est pour une bonne part dû au manque total d'organisation des producteurs qui restent isolés en face des acheteurs et des marchands de machines et d'engrais qui sont organisés et imposent leurs prix. En 1905 Méline déclara : « Nos agriculteurs qui ont fait tant de progrès techniques dans l'ordre de la production sont encore dans l'enfance au point de vue de la vente ».

Quelques années plus tard M. Hitier disait à son tour : « Qu'on avait conscience que l'agriculture avait besoin de transformer ses méthodes, ses procédés de production et de vente, cela pour s'adapter aux conditions du milieu économique et social ».

Bien qu'il sente confusément les raisons de son infériorité, le paysan français résistera encore longtemps devant les avantages de l'organisation et de la coopération ; mais ce que sa bonne volonté est incapable de faire, la contrainte d'événements nouveaux et imprévus va le réaliser.

CHAPITRE V

LA GUERRE ET LES ORIGINES DE LA « CRISE »

I

La Période de Guerre

L'avant-guerre commence à craindre l'abondance des produits agricoles. Les producteurs réclament des mesures qui leur permettent d'écouler leurs stocks à des prix rémunérateurs, notamment des primes et des droits de douane de plus en plus élevés.

Certains économistes proposent alors que la France se spécialise dans la production industrielle (suivant en cela l'exemple de l'Angleterre où les emblavures tombent de 1.480.000 hectares en 1870 à 600.000 en 1929) et laisse aux grands pays agricoles le soin de la nourrir.

La guerre de 1914 va montrer le danger d'une telle solution; au fur et à mesure qu'elle se prolonge, la situation se transforme, on recommence à craindre la disette dont le spectre était disparu depuis un siècle. La production nationale non préparée à une guerre qu'après plusieurs mois on croit encore communément devoir être courte, s'effondre pour des causes nombreuses : envahissement des départements gros producteurs du Nord, manque de bras et d'animaux de trait,

d'engrais et d'outillage en bon état, puis taxation du blé à un prix trop faible qui décourage les producteurs qui se portent vers d'autres cultures plus avantageuses. Les importations sont de plus en plus difficiles surtout lorsque la guerre sous-marine commence à s'intensifier.

L'augmentation des frets est considérable (le quintal de blé rendu au port français passe de 30 à 120 frs).

Pour tenir il faut instaurer une politique de restrictions de plus en plus sévère qui durera encore après la cessation des hostilités.

Dès le début de la guerre les droits d'entrée sur les céréales et les farines sont suspendus et la prohibition d'exporter les produits alimentaires est établie (cette prohibition ne sera levée pour le blé que le 17 novembre 1927). Le 8 septembre 1914 un décret organise au ministère du Commerce un « Service Central pour le ravitaillement de la population civile ». A partir de cette date on va entrer dans un système de réglementation extrêmement touffu, sans cesse modifié selon les circonstances du moment présent et qui, dans la matière qui nous occupe particulièrement, est dominé par le souci de ne pas augmenter le prix du pain et d'en assurer un approvisionnement satisfaisant.

Il est certain que, malgré ses défauts, cette économie de guerre a effectué une tâche que le commerce libre aurait été impuissant à remplir sans une forte hausse du prix du pain et des inégalités choquantes dans sa répartition aux troupes et à la population civile.

D'août 1914 à janvier 1915 les prix des denrées restent à peu près stables, mais dès le mois de février 1915 le blé monte rapidement en raison des demandes de l'Europe Occidentale (France-Angleterre-Italie) et de l'arrêt des exportations par les pays orientaux aussi en guerre (Russie-Roumanie) joints à la

difficulté des battages et à l'augmentation du prix des transports.

En avril 1915 la Commission des Finances du Sénat propose l'achat et le stockage des blés par le gouvernement pour empêcher une hausse excessive des cours, ce projet effraie le commerce et les prix montent en flèche. Devant cette situation le gouvernement se trouve conduit à instaurer un véritable monopole du blé. Dès le début de mai, pour déjouer les manœuvres spéculatives et pour empêcher une hausse artificielle du prix du pain, à la demande du Ministre du Commerce, le Ministre de la Guerre donne aux intendants l'ordre de réquisitionner dans chaque département tout le blé existant où qu'il se trouve, c'est-à-dire tant chez les cultivateurs que chez les commerçants et les meuniers, et de payer ce blé au prix de 32 frs le quintal.

Une loi du 16 octobre suivant charge le Ministre du Commerce « pour la durée de la guerre » (en fait jusqu'en 1921) d'effectuer des achats de blé et de farine à l'intérieur, aux colonies et à l'étranger, de faire procéder s'il y a lieu aux réquisitions et de répartir les denrées suivant les besoins de la consommation par voie de cession », toutefois le commerce des grains reste encore libre.

A partir de cette époque, l'Etat va être le grand maître des approvisionnements. Dès 1915, il fournit aux cultivateurs des semences et des machines, il encourage la culture mécanique qui demande moins de bras et moins d'animaux de trait ; à l'époque des semailles et de la moisson il s'efforce de fournir de la main-d'œuvre. Des lois du 6 octobre 1916, 7 avril 1917 et 4 mai 1918 tendent à remettre en culture les terres abandonnées par leur exploitant en les faisant cultiver par le « Comité Communal d'Action Agricole » puis en les concédant à des

cultivateurs particuliers et notamment aux réfugiés des départements envahis.

A côté du Ministère du Ravitaillement chargé d'assurer tant par l'achat intérieur que par l'importation la subsistance du pays, on crée « L'Office Central des Céréales » et le « Comité Central de la Meunerie et de la Boulangerie » puis le « Comité Consultatif du blé, de la farine et du pain ».

Dans chaque département, un « Office Départemental des Céréales » est chargé de la réquisition, de la taxation et de la répartition du blé, de la farine et du pain.

En octobre 1915 le taux d'extraction des farines est fixé à 74 % (il sera porté à 77 puis 80 et 85) en 1917, avec une incorporation de succédanés qui atteindra 30 %). La mauvaise qualité du pain qui en résulte provoque une baisse sensible de la consommation, baisse encore accrue à la fin de 1917 par l'établissement de la « Carte de pain ».

Un décret du 14 mars 1916 décide que tout le blé de printemps récolté en France sera acheté directement aux producteurs (sauf la semence) avant le 31 décembre 1916 au prix maximum de 33 frs le quintal ; pour assurer le contrôle, les producteurs sont astreints à une déclaration d'emblavures avant le 15 avril et une déclaration de récolte avant le 15 octobre. Le prix de l'avoine non taxée, étant supérieur à celui du blé, le gouvernement décide de taxer l'avoine et les autres céréales secondaires pour empêcher les producteurs de donner du blé à leurs animaux et de vendre leur avoine.

Le 29 juillet 1916 le maximum de réquisition est fixé à 33 frs le quintal pour le blé et les préfets obtiennent le droit de réquisitionner non seulement pas mesure collective mais aussi par décision individuelle.

La récolte de 1917 est désastreuse : emblavures très réduites en raison du faible prix du blé qu'on ne veut pas augmenter

pour maintenir le prix du pain et fortes gelées d'hiver qui détruisent une grande partie de la récolte en terre.

Le 11 avril 1917 le prix est fixé par décret à 36 frs le quintal, puis pour faire sortir le blé caché par ses détenteurs, il est porté à 50 frs le quintal pour les stocks régulièrement déclarés et 43 frs pour les stocks non déclarés. Cette augmentation (50 %) environ du prix de vente va provoquer un accroissement des emblavures de 400.000 hectares par rapport à l'année précédente.

Un décret du 30 novembre 1917 réquisitionne pour le compte de l'Etat « toutes les céréales (froment, seigle, méteil, orge, maïs, sarrasin, sorgho, avoine et fèves) détenues par les producteurs, commerçants et autres... les meuniers, négociants et courtiers agissant pour le compte de l'Etat ». Le transport des céréales est soumis à l'autorisation du maire.

Le 21 mai 1918 le prix est fortement relevé : 75 frs le quintal (il sera ramené à 73 frs le 13 septembre) le même décret interdit de vendre les céréales avariées (non taxées), plus cher que celles en bon état de conservation, afin d'empêcher les producteurs de les avarier volontairement.

Toutes ces mesures permettent de passer les mauvaises récoltes de 1916 (55 millions de quintaux) et 1917 (37 millions de quintaux seulement, contre 90 en 1912). Elles subsisteront encore après la fin de la guerre car la lenteur de la remise en culture des terres envahies ne permet pas un retour immédiat à la liberté qui n'est rendue que par étapes.

Dans le préambule d'un décret du 4 janvier 1919 abolissant un certain nombre de mesures restrictives, le ministre Victor Boret déclare : « Ces premières mesures marquent le point de départ de la politique de liberté désormais possible du ravitaillement, qui doit aboutir au rétablissement de la concurrence et du régime d'avant-guerre ; elles seront complétées

dès que les circonstances le permettront ; l'Etat doit continuer à adapter son action aux faits, de même qu'il est intervenu au cours de la guerre quand le commerce ne parvenait pas à pourvoir aux besoins de la consommation dans des conditions normales, de même il doit supprimer les réglementations lorsque l'abondance de la marchandise permet l'approvisionnement des marchés et la régularisation des prix ».

Enfin une loi du 7 mai 1921 rend libre la circulation des blés indigènes et des farines dans tout l'intérieur du pays à compter du 15 mai suivant. Un décret du 9 mai de la même année rétablit la liberté des achats et des ventes, enfin le 1^{er} août est levée, pour les particuliers, l'interdiction d'importer des grains et des farines (la liberté d'exporter le blé ne sera rétablie qu'en 1927).

Pendant plusieurs années encore les récoltes vont être déficitaires malgré les exhortations et les encouragements gouvernementaux ; le chiffre des emblavures reste constamment au-dessous de celui de 1913 ; en 1925 il atteint le maximum de l'après-guerre (5.600.000 hectares contre 6.500.000 en 1913), mais l'accroissement des rendements moyens qui passent de 13 à 17 quintaux à l'hectare permet de réduire les importations de moitié environ par rapport aux années du début du siècle ; de 1921 à 1930 la France ne demande plus que huit millions de quintaux par an en moyenne à l'importation, et depuis 1930 elle se suffit en fait à elle-même, sauf en blés durs.

La dépréciation du franc conduit à relever le droit de douane de 7 à 14 frs le 1^{er} juillet 1921 (sauf du 10 janvier au 1^{er} août 1924 où le droit sera réduit à 7) puis la crise de 1926 le fait porter successivement à 18 frs (1^{er} août 1926), 25 frs (10 octobre 1927) et 35 frs le 18 novembre 1927 pour atteindre ensuite 50 (23 mai 1929) puis 80 le 20 mai 1930 ; mais à ce mo-

ment la surproduction généralisée qui vient de se marquer brutalement en 1929 oblige à rechercher de nouveaux moyens de protection.

II

Les Origines de la crise de 1929

En 1929 commence ce que l'on va appeler « La Crise » ; on assiste à de brusques variations de prix, une baisse considérable atteint d'abord les marchés internationaux puis les marchés internes.

Cette crise n'est pourtant pas la première ; mais elle est remarquable par son ampleur, elle atteint, en effet, tous les marchés et tous les pays, elle est au surplus particulièrement longue, surtout en France.

La crise agricole est remarquablement étendue et profonde, elle affecte tous les marchés en raison de leur étroite interdépendance, elle se manifeste par une baisse considérable des cours qui tombent très vite au-dessous du prix de revient, jointe à l'impossibilité d'écouler une grande partie de la production, même à un prix excessivement faible. Dès 1930, les prix tombent en valeur or au-dessous des prix de 1913.

Cette situation provoque un vif malaise paysan et une hostilité marquée de ceux-ci contre les autres classes, situation particulièrement grave en France où elle risque de couper le pays en deux blocs ; la classe rurale représente en effet à cette époque à peu près la moitié de la population et ses revenus s'élèvent à 100 milliards par an sur un total de 225 pour l'ensemble du pays.

Avant d'examiner les remèdes employés en France, nous allons rechercher rapidement les causes de cette crise, puis jeter un coup d'œil sur les tentatives d'action internationales en cette matière.

Dès la fin de la guerre on assiste dans tous les pays européens à une modification profonde de l'alimentation, en partie due aux habitudes nouvelles nées de la guerre et à l'élévation du niveau de vie moyen de nombreux individus.

Cette modification se marque par une diminution très nette de la consommation du pain, remplacée par une nourriture plus abondante en viande, en fruits, en laitages.

Une autre cause de diminution est le progrès technique et social ; en effet, l'augmentation du nombre des machines et la réduction de la durée de la journée de travail provoquent une moins grande fatigue physique qui réduit les besoins de nourriture. Il faut ajouter à cela la sous-alimentation d'une partie de la population (chômeurs et enfants) et peut-être les prescriptions médicales et la mauvaise qualité du pain tout au moins jusqu'en 1929 où on incorpore obligatoirement un pourcentage qui peut atteindre 10 % de succédanés et où le taux de blutage est de 80 %) reste des mesures de guerre, enfin peut-être aussi la fermeture hebdomadaire des boulangeries. La consommation annuelle du pain qui s'était élevée jusqu'à 224 kgs par tête en 1905-1906 tombe à 180 en 1933-1934 ; de sorte que la consommation de blé se réduit de 6 millions de quintaux par an par rapport à l'avant-guerre.

A côté de cette sous-consommation on assiste à un énorme accroissement de la production, d'abord dû à l'augmentation des emblavures mondiales qui passent après la guerre de 109 à 130 millions d'hectares, tant par la mise en culture des terres neuves (Amérique-Australie) que par la réduction des emblavures d'avoine et de prairies artificielles due à la diminution du nombre des chevaux, et compensés par des ensemencements supplémentaires en blé.

Cette augmentation sera encore accrue par l'application des premières mesures de protection du marché du blé ; l'assu-

rance d'un prix de vente rémunérateur incitant les cultivateurs à augmenter leur production de blé.

Les producteurs européens, dès la fin de la guerre cherchent à reprendre la place qu'ils occupaient en 1914 dans la production mondiale, tandis que les nouveaux venus cherchent à conserver celle qu'ils viennent de conquérir ; en 1930 la Russie recommence à exporter alors qu'elle était disparue du marché depuis 1914.

A l'augmentation des surfaces ensemencées s'ajoute celle des rendements grâce à l'augmentation et surtout à l'emploi plus rationnel de machines de plus en plus compliquées et mieux adaptées à leur tâche, à l'emploi plus généralisé d'engrais dont les prix ont beaucoup baissé à la suite de la guerre, et à la sélection très poussée des semences, qui donne des variétés particulièrement résistantes au froid, à la sécheresse et à la « verse », moins riches en paille mais plus fournies en grain.

Cette augmentation est facilitée par l'accroissement du nombre des grandes exploitations qui réalisent au maximum la mise en valeur de la terre par l'emploi des techniques les plus perfectionnées.

A ces causes techniques d'augmentation de la production il faut ajouter, en France en particulier, des causes économiques et politiques ; en effet le niveau élevé du prix du blé depuis la guerre a rendu sa culture très rémunératrice et encouragé sa production, de plus la politique de tous les gouvernements d'après-guerre tend à l'accroissement de la production nationale, c'est l'époque des pancartes « Gaspiller le pain c'est gaspiller l'or de la France ». L'époque où M. Queille à l'occasion de la « Semaine du Blé » en 1923 déclare : « Il faut que nous arrivions à produire 100 millions de quintaux par an pour suffire à nos besoins » ; jusqu'en 1929 l'Etat est mal ren-

seigné, enclin aux mesures démagogiques il n'est pas outillé pour faire face à la surproduction qu'il s'applique à créer jusqu'en 1930.

Enfin il faut ajouter la mauvaise organisation du marché qui laisse un champ très large à la spéculation et les importations intempestives de 1929 et 1932 qui, faites trop largement en vue d'une soudure difficile alors qu'elle ne l'était pas, ne réussissent qu'à augmenter nos stocks et à accroître la crise.

En résumé on peut attribuer la crise agricole à deux grandes causes : d'abord la diminution de la consommation, et ensuite les modifications de la technique de la production.

III

Les raisons de l'intervention de l'Etat

Alors qu'en 1913 le marché mondial est en équilibre à un million de tonnes près, dès 1919 on assiste à une crise causée par les pays neufs qui se sont équipés pendant la guerre et cela, malgré la diminution considérable des emblavures européennes.

Les stocks mondiaux s'accroissent rapidement à partir de 1926 et passent à 11 millions de quintaux puis à 20 millions en 1929, tandis que les prix s'abaissent constamment (en France la moyenne annuelle tombe de 198 en 1926 à 147 en 1930).

L'Agriculture française longtemps attachée à la reconstruction de sa production se trouve bloquée par la surproduction mondiale, lorsqu'elle atteint le niveau de la consommation française ou le dépasse légèrement ; le prix de revient très élevé du blé français ne permet pas d'exporter sur un marché international encombré. Cet isolement de notre marché plonge

l'agriculture dans une crise dont la gravité n'est pas toujours bien comprise dès le début, sans doute parce que la classe rurale semble en supporter plus facilement les premiers assauts, grâce à un certain retour à une économie fermée : consommation directe d'une partie des produits de la ferme, échange blé contre pain, etc...

Pourtant on se rend compte qu'il est nécessaire d'agir rapidement, à la fois sur le plan national et sur le plan international et on se lance sans préparation, sans compétence, dans une réglementation destinée, dans l'esprit de ses auteurs à liquider une situation provisoire, exceptionnelle, puisque pour beaucoup la France est et reste un pays normalement déficitaire.

Depuis la fin du xix^e siècle on s'habitue aux réglementations nouvelles : lois douanières de protection agricole, application des lois sociales à l'agriculture (accidents du travail en particulier) puis la guerre qui est une énorme expérience étatiste où le gouvernement est le grand maître de la vie économique ; il est le plus gros acheteur, il contrôle presque toute la production, il exerce une influence directe sur les prix par la taxation etc...

Bien que libéraux et socialistes soient d'accord pour reconnaître les résultats décevants de cet étatisme de guerre, la crise provoque des appels de plus en plus forts à l'aide de « l'Etat Providence » : contingentement des importations, primes à l'exportation, suspension de l'admission temporaire, prix minimum, office du blé, etc. marquent les étapes de l'immixtion de l'état dans toute la vie économique.

On entre dans une suite d'expériences d'économie dirigée qui ne sont jamais intégrales, en raison de l'absence de plan préconçu, du manque de statistiques exactes, de l'inaptitude des fonctionnaires aux questions économiques qu'on les

charge brusquement de regenter, de l'influence de la politique et de la croyance à une crise passagère. Il en résulte une réglementation législative abondante mais souvent inefficace, des tâtonnements, des modifications constantes pour masquer des incidences imprévues, car on connaît mal les lois de la nature et les réactions des individus ; certaines mesures vont à l'encontre du but qu'on poursuit (le prix minimum par exemple tend à encourager la surproduction).

La classe agricole en raison de sa passivité s'organise moins vite que les autres ce qui retarde les possibilités d'une organisation professionnelle du marché agricole ; malgré la diffusion, par la presse, par la radio des informations agricoles qui font connaître partout l'état des stocks, des besoins, des prévisions ; l'individualisme rural ne permet pas de résultats tangibles dus à la seule bonne volonté des agriculteurs ; il faut donc leur « forcer la main » en organisant le marché par des coopératives, par le monopole du commerce intérieur ou extérieur ; mais cette organisation va souvent contre l'intérêt du consommateur qui proteste à son tour contre l'écart des prix entre la production et la consommation.

Malgré les résultats pour la plupart désastreux de toutes les solutions essayées, il ne faut pas conclure à l'échec total, certaines mesures d'organisation ont en effet donné d'excellents résultats et il est possible que l'échec de quelques autres soit avant tout dû à l'inorganisation complète des producteurs pendant les premières années de la crise ; d'ailleurs, dans le monde entier, malgré les critiques, on persévère dans le sens d'une réglementation de plus en plus complexe, on trouve que les misères nées de la guerre et de la crise sont anormalement persistantes, qu'il faut en sortir vite, que l'ordre économique normal conduirait à la ruine et à l'élimination d'un

grand nombre d'individus, enfin la crainte de la guerre pousse aussi à organiser une véritable économie de guerre.

Avant d'entrer dans le détail de « l'expérience française » nous allons examiner rapidement les tentatives internationales d'action sur le marché du blé depuis 1929, puis nous donnerons les grandes lignes de l'organisation du marché intérieur de quelques pays étrangers.

IV

Les Tentatives d'action internationale

La première grande tentative d'action internationale sur le marché agricole remonte à 1905, date de la création de l'Institut International d'Agriculture de Rome, création qui n'a d'ailleurs pas réalisé tous les espoirs de ses fondateurs ; pourtant il ne faut pas méconnaître son rôle, avant tout œuvre d'information et d'étude.

La crise va susciter de nombreuses tentatives nouvelles, souvent sans grand résultat.

Dès 1930, réunion d'experts agricoles à la Société des Nations, puis Conférence de Gênes pour la trêve douanière et l'accord économique, qui préconise en particulier un accord européen et un plan de réduction de la production ; en septembre 1930 la S.D.N. reprend la question des accords préférentiels pour les excédents de blé.

Nouvelle conférence à Bucarest pour entente des pays danubiens ; mais la question a déjà atteint le cadre mondial.

Le seul résultat de ces réunions est de faire apparaître les divergences entre les Etats et entre les solutions proposées.

En mai 1931 une Conférence des exportateurs de blé se réunit à Londres et établit un projet d'accord créant un orga-

nisme international fixant les contingents d'exportation et contrôlant le marché et les stocks de réserve, mais l'accord ne peut se faire sur les contingents et on ne constitue qu'un bureau d'informations.

La conférence de Stresa rejette le système des accords préférentiels en contradiction avec la clause de la nation la plus favorisée pour un système de concessions douanières qui ne fonctionnera jamais.

Enfin en 1933, à Londres, nouvelle conférence qui aboutit à un accord, mais seulement sous forme de « Gentleman agreement » c'est-à-dire sans ratification, ni juge, ni sanction. Par cet accord destiné à résorber les excédents anormaux et à stabiliser les prix, les Etats non européens s'engagent à limiter pour 3 ou 4 ans leurs exportations à 85 % de la moyenne des années 1931 à 1932 ; les Etats danubiens consentent une faible réduction et s'engagent à ne pas augmenter leurs emblavures ; enfin l'U.R.S.S. n'augmentera pas ses exportations. Du côté des importateurs, promesse de ne pas augmenter la production et d'accroître la consommation par le desserrement des contingents d'importation et la diminution des droits de douane dès 1934-1935. Un Comité du blé de 14 membres fonctionne à Londres et fixe le total des exportations (152 millions de quintaux pour 1933-1934) puis après de sérieuses difficultés répartit ce chiffre entre les divers exportateurs.

Les résultats de cet accord joint à la baisse continue des prix est une réduction des emblavures de 5 à 15 % en Amérique et de 5 % en Europe, réduction qui semble durable chez les gros exportateurs, les stocks tombent à 50 millions de quintaux en 1935 et la mauvaise récolte de 1936 les réduit encore. Il ne faut pourtant pas considérer la situation comme rétablie puisqu'on reste à la merci d'une augmentation nouvelle des emblavures d'une récolte excédentaire, ce qui va d'ailleurs se produire en 1938.

V

Quelques « Expériences » étrangères

Nous allons pour terminer examiner rapidement quelques pays très différents tant au point de vue agricole qu'au point de vue politique pour essayer de dégager les grandes lignes de leur réaction devant la crise agricole.

Nous verrons que les méthodes employées varient avec la situation particulière de chaque pays et que des systèmes avant tout basés sur la bonne volonté, comme aux Etats-Unis ; ou sur la contrainte totale comme en Allemagne et en Italie ne sont guère applicables dans notre pays où la bonne volonté a souvent (et surtout dans ce domaine) besoin d'être « orientée » et où la contrainte est difficilement supportée.

Aux Etats-Unis pays à la fois gros producteur et gros exportateur les prix sont très faibles et les stocks énormes, on agit à la fois par des injections massives de crédit (aménagement de la dette des fermiers qui est énorme, nouveaux prêts à faible intérêt, etc.) et par un essai de réduction des emblavures (généralement au moyen de primes calculées sur la valeur moyenne de la production des années précédentes et payées proportionnellement à la quantité de terre laissée inculte.

Malgré les difficultés dues aux fraudes des intéressés, à l'absence de pouvoir coercitif (on fait en effet uniquement appel au bon vouloir des intéressés) à la nécessité de réviser constamment le système, on ne peut nier les résultats satisfaisants de l'expérience : la réduction des emblavures semble en grande partie durable ; en ce qui concerne l'élévation des prix il est plus difficile de faire la part de l'action gouvernementale et celle des facteurs externes (dévaluation du dollar, mauvaises récoltes de 1934, etc.).

En Tchéco-Slovaquie, autre pays démocratique, la production est excédentaire d'une façon continue à partir de 1931 en raison d'un gros accroissement des emblavures. Le gouvernement confie aux intéressés eux-mêmes le soin d'organiser leur défense. Dès 1932 création du « Syndicat du Blé » et de licences d'im-

portations ; puis en 1934 création de la « Société des Céréales » qui groupe tous les producteurs et commerçants. La Société a le monopole de l'achat des céréales, farines et fourrages importés ; elle fixe les prix et achète obligatoirement toute la production qu'elle revend avec un léger bénéfice destiné à couvrir ses frais de gestion.

Malgré une énorme surproduction et grâce au concours financier de l'Etat et à une organisation professionnelle poussée, la « Société des Céréales » a réussi à organiser la production, à réduire les emblavures et à fournir aux producteurs un prix de vente satisfaisant.

Avec l'Allemagne nous entrons dans un système opposé, la production du blé est normalement déficitaire ; le mouvement se développe dans la contrainte ; depuis la guerre on répugne à employer le bon vouloir ou la coopération et on se laisse aller à l'intervention puis à l'étatisme ; le régime nazi ne fait que suivre le mouvement en instaurant un régime très complet et très concitif basé sur le « fuhrer-prinzip ». Les producteurs allemands sont groupés en corporation qui fixe leur contingent de production, le prix d'achat et règle leurs ventes ; le système s'appuie sur une idéologie de contrainte, de racisme et de préparation à la guerre et cherche à assurer une rémunération convenable au producteur en écrasant le commerce pour ne pas écraser le consommateur.

Les résultats de l'expérience allemande montrent qu'il n'est pas impossible d'organiser l'économie par voie de contrainte absolue mais qu'il ne faut pour cela pas craindre l'obéissance passive et la perte de toute liberté.

En Italie, autre pays autoritaire, la récolte est aussi généralement déficitaire, malgré les gros efforts du gouvernement pour accroître la production. En 1936 la liberté du commerce du blé est complètement supprimée au bénéfice d'un organisme d'Etat. Le prix d'achat du blé est fixé par le gouvernement et les producteurs sont rémunérés au moyen d'avances sur leur récolte qu'ils doivent obligatoirement livrer à un organisme

imposé. Comme le système allemand celui-ci rejette toute liberté pour les producteurs et évince les commerçants.

En résumé nous pouvons dire que deux grands systèmes sont en présence : l'un, employé par les pays démocratiques tels les Etats-Unis et la Tchécoslovaquie, fait appel à la bonne volonté des individus, laisse aux producteurs le soin d'organiser eux-mêmes la lutte contre la crise en donnant au gouvernement un rôle d'arbitre entre les divers intérêts en présence ; l'autre, employé par les pays autoritaires tels l'Allemagne et l'Italie, donne au gouvernement un pouvoir absolu d'organisation, de réglementation et de contrainte à tous les stades de la production et du commerce.

C'est entre ces deux conceptions opposées que va s'organiser le marché français au milieu de tâtonnements, de difficultés et de modifications sans fin.

CHAPITRE VI

LES PREMIERES TENTATIVES D'ORGANISATION DU MARCHE (1929-1935)

I

La Crise de 1929

A partir de 1929 l'évolution de la politique du blé est intimement liée à celle de la « crise » ; elle s'accomplit par étapes, les premières mesures n'ont à l'origine qu'un caractère temporaire ; ce n'est que peu à peu qu'on s'aperçoit de la persistance du malaise économique, et de la nécessité d'organiser d'une façon durable et complète l'ensemble de la politique agricole.

La surproduction de 1929 conduit à la première étape qui se manifeste sous deux aspects successifs ; d'abord protection du commerce intérieur contre la concurrence étrangère (loi du 1^{er} décembre 1929), ensuite organisation de la vente (loi du 30 avril et 30 juillet 1930).

La récolte de 1929 est particulièrement abondante, puisqu'elle s'élève à 92 millions de quintaux, ce qui surprend tout le monde ; les prévisions ordinaires annonçant une production à peine suffisante ; à l'époque de la soudure les importations s'élèvent à près de 10 millions de quintaux dont une partie non employée à l'époque des premiers battages pèse lourdement sur les cours qui tombent de 160 frs en août à 140 frs les mois suivants. Les producteurs et leurs groupements professionnels réclament de plus en plus énergiquement une action rapide des Pouvoirs Publics.

Il n'est pas possible de recourir à une exportation normale

pour réduire les stocks français puisque nous avons vu que le marché mondial tout entier souffre d'une récolte pléthorique et que les prix de revient français sont nettement supérieurs aux prix étrangers, c'est donc uniquement dans le cadre intérieur qu'on va essayer de trouver une solution à une situation que presque tout le monde considère alors comme exceptionnelle et passagère.

Dès le 7 novembre 1929 le gouvernement dépose un projet de loi créant un « Office Consultatif du blé » qui, à la suite des discussions parlementaires se trouve écarté devant les textes qui vont constituer la loi du 1^{er} décembre 1929.

Celle-ci contient une première série de mesures destinées à lutter contre la concurrence étrangère par l'arrêt des importations, d'abord en élevant le droit de douane de 50 à 80 frs par quintal, système classique ; puis en aggravant le régime de l'admission temporaire, accusé de favoriser l'entrée frauduleuse de blés étrangers, par l'obligation pour l'importateur de blés admis temporairement de réexporter lui-même les produits de sa mouture dans les trois mois et la suppression de la possibilité qu'il avait de vendre la farine sur le marché intérieur avec paiement des droits, enfin en inaugurant un système nouveau, particulièrement souple puisqu'il est modifiable à toute époque par simple décret, et consistant à fixer le pourcentage minimum des blés indigènes qui doit obligatoirement être employé par les meuniers dans la fabrication des farines alimentaires : (pourcentage fixé à cette époque à 97 %, abaissé à 90 le 26 juillet 1930) modifié 9 fois en 1931 et 18 fois en 1932 pour être fixé à 100 % le 25 mai 1933 ; enfin des décrets du 10 novembre 1931 et du 14 février 1932 obligent les importateurs à demander des « permis d'importation » au ministre.

La seconde série des dispositions contenues dans la loi du 1^{er} décembre 1929 tend à augmenter la demande sur le marché intérieur, d'abord en donnant de fortes primes aux commerçants

exportateurs pour leur permettre de lutter à armes égales avec leurs concurrents étrangers sur le marché international, ensuite en fixant un taux maximum d'extraction des farines de façon à utiliser plus de blé pour avoir la même quantité de farine et à accroître la qualité de celle-ci : enfin en abrogeant la loi du 15 juillet 1922 qui interdisait de faire consommer du blé par les animaux.

Malgré ces mesures, la baisse continue à s'accroître pour atteindre le chiffre de 123 frs au mois de mai 1930.

Devant cette aggravation continue de la situation, le gouvernement fait voter la loi du 30 avril 1930 qui encourage, mais trop tard le stockage de la récolte et organise pour elle un écoulement échelonné, afin de la répartir le plus également possible sur toute l'année et d'éviter une nouvelle baisse en empêchant les producteurs de jeter à la fois tous leurs stocks sur le marché. La même loi ouvre un crédit de 300 millions destiné à permettre à l'Intendance de constituer et d'entretenir, en collaboration avec les groupements agricoles, des stocks de sécurité et porte à 200 millions le crédit fixé le 1^{er} avril précédent à 100 millions, pour payer les primes à l'exportateur.

Un décret du 31 mai accorde des garanties de prix aux cultivateurs qui acceptent le stockage et un autre du 6 septembre suivant facilite l'échelonnement des ventes au moyen de la création de « primes de stockage ».

Un arrêté du 30 juillet 1930 réorganise la Bourse de Commerce afin de régulariser les cours ; mais cette réorganisation semble trop timide et peu efficace.

Parmi toutes ces mesures, seules semblent avoir donné des résultats positifs appréciables, celles qui réduisaient les importations puisque du 1^{er} décembre 1929 au 15 juillet 1930 il n'est importé qu'un million de quintaux de blés exotiques.

La réglementation de l'admission temporaire n'a guère pour

résultat que de réduire l'activité des minoteries ; l'abrogation de la loi du 15 juillet 1922 et la fixation du taux maximum d'extraction n'accroissent la demande que très faiblement, la difficulté d'application de cette dernière mesure la fera supprimer le 11 décembre 1932.

Enfin si l'exportation s'élève à 4 millions de quintaux c'est très peu en comparaison de l'état du marché et surtout du prix de revient considérable de cette opération.

De même la loi du 30 avril 1930 se heurte au défaut d'équipement des producteurs, à l'absence d'organisations professionnelles et au manque de coopératives et surtout de magasins et de silos.

Les récoltes de 1930 et de 1931 sont déficitaires et contribuent à résorber les stocks qui encombraient encore le marché à la fin de la campagne 1929-1930. Les prix se relèvent jusqu'à 171 frs en juin 1932.

La croyance au caractère exceptionnel de la crise de 1929 et la persistance des encouragements à l'accroissement de la production permet l'augmentation des emblavures qui s'élèvent en 1932 à 5.434.410 hectares contre 5.196.090 l'année précédente ; la récolte favorisée par les conditions atmosphériques est excellente (90 millions de quintaux).

Dès le mois de juin les cours commencent à baisser, ils tomberont à 161 frs en juillet pour s'effondrer jusqu'à 110 frs en octobre.

II

La Crise de 1933 — Les premières mesures

La chute des prix, consécutive à deux années de mauvaises récoltes augmente le mécontentement des classes rurales qui réclament de nouveau une protection efficace ; le gouvernement

qui considère cette surproduction comme aussi exceptionnelle que celle de 1929 reprend la même attitude qu'à cette époque.

De nouveau on réduit le pourcentage d'incorporation des blés exotiques dans les farines panifiables jusqu'à arriver à la prohibition totale, on renforce le contrôle de la meunerie et on aggrave à nouveau le régime de l'admission temporaire.

Pour obliger les meuniers à utiliser une plus grande quantité de blé on abaisse fortement le taux du blutage, puis en décembre on renonce à ce système en raison de la fraude et de l'impossibilité d'un contrôle rigoureux et on le remplace par un procédé nouveau, plus efficace mais très onéreux consistant à dénaturer le blé de mauvaise qualité pour le rendre impropre à la consommation humaine, mais cette opération établie par la loi du 26 janvier 1933 et modifiée le 14 avril suivant ne donne que des résultats insignifiants.

Le stockage renouvelé de 1929 par le décret du 12 octobre 1932 est autorisé chez le producteur en cas d'absence de silos, les groupement agricoles sont chargés de vérifier les stocks, une prime de 10 frs par quintal est accordée au stockeur mais on ne lui garantit pas de prix de vente. Cette mesure permet de retirer 3 millions de quintaux du marché dès la fin de décembre 1932 et 3 autres millions au début de 1933 ; il est complété par une innovation : le report d'une partie de la récolte sur la campagne suivante moyennant le versement d'une prime ; la loi du 26 janvier 1933 accorde un crédit de 300 millions destiné à garantir un prix de vente élevé aux producteurs qui acceptent le « report » tout en leur laissant le droit de résilier leur contrat de report, or, lors de la livraison fixée au 30 septembre 1933, le prix du marché libre est supérieur de 5 % au prix de 109 frs et permet ainsi, malgré l'indifférence des producteurs qui préfèrent garder la liberté de leur vente, de « reporter » 2 millions de quintaux. Enfin des achats effectués directement par les services de

l'Intendance permettent de retirer du marché encore une partie des stocks. Enfin la loi du 14 avril 1933 autorise le report de 5 millions de quintaux supplémentaires et déclare obligatoire pour tous les blés reportés la mouture et la dénaturation.

Alors que des mesures de ce genre avaient suffi à traverser la crise de 1929 grâce aux deux mauvaises récoltes qui avaient suivi, celles de 1932-1933 ne permettent pas une reprise des cours qui restent alourdis par cette masse qui bien que retirée du marché, existe toujours et risque de provoquer la catastrophe si la récolte de 1933 est également bonne, ce qu'on commence à supposer dès le début de l'été. Les prix s'effondrent à 96 frs au début de celui-ci puis continuent à descendre au fur et à mesure que l'abondance de la récolte s'affirme.

Les excédents sont évalués au début de juillet à 20 millions de quintaux environ ce qui rend chimérique tout espoir de relèvement spontané des prix.

Devant cette situation le gouvernement dépose devant le Sénat le 10 juin 1933 un projet d'assainissement du marché dans lequel il reprend les différents procédés utilisés jusqu'alors ; c'est ce projet fortement modifié par les Chambres qui va devenir la loi du 10 juillet 1933 et institue le régime de la taxation du blé à un prix minimum.

III

La Crise de 1933 : la loi du 10 juillet 1933

La loi du 10 juillet 1933 fixe le prix du blé à 115 frs le quintal (article 1) pour la période du 15 juillet 1933 au 16 juillet 1934. Ce prix s'applique à du blé sain, loyal et marchand pesant 76 kgs à l'hectolitre et contenant moins de 2 % d'impuretés, c'est un prix minimum auquel on ajoutera à partir du 1^{er} septembre une bonification mensuelle de 1 fr. 50 par quintal destinée à com-

penser les frais de conservation ; le prix minimum subissant d'ailleurs une augmentation ou une diminution suivant un barème fixé par la loi selon le poids spécifique du blé et sa teneur en impuretés.

Le vendeur doit toucher le prix légal puisque celui-ci ne comprend pas les frais de courtage et de transport.

L'acheteur a en outre la possibilité de résilier les marchés qu'il a pu passer avant le vote de la loi et dont la livraison est à faire après le 14 juin 1933.

Enfin il a contre son acheteur un recours lui permettant de toucher le prix légal en cas de vente effectuée en violation de la loi.

Après avoir ainsi soustrait le prix du blé aux influences économiques, la loi prévoit une véritable organisation du marché destinée à assurer le respect du prix légal et à faciliter l'application des textes législatifs.

Les premières mesures d'organisation tendent à réduire l'offre de blé : d'une façon directe en supprimant l'admission temporaire pour deux mois et en établissant le régime de la réexportation des farines « à l'identique » ; puis d'une façon indirecte en protégeant les céréales secondaires afin de rendre leur culture aussi rémunératrice que celle du blé et éviter de nouvelles emblavures de ce dernier seul assuré d'un prix de vente satisfaisant ; les contingents d'importation de ces céréales sont abaissés les droits de douane augmentés, enfin on crée une taxe sur les licences d'importation.

Le système d'échelonnement et de limitation des ventes institué par des lois antérieures est réorganisé par la loi du 10 juillet 1933 qui assure en particulier aux producteurs la garantie de leur prix et des facilités de transport en cas de stockage avec vente échelonnée au moyen de l'incorporation obligatoire par les meuniers d'un pourcentage de blés stockés dans la fabrication

de la farine ; une prime de 5 frs par quintal et par trimestre est accordée aux blés stockés.

Le report est maintenu et organisé sur une large échelle pour la récolte de 1933 pour laquelle des garanties de prix et d'achat sont comme l'année précédente accordées aux reporteurs.

Pour assurer l'utilisation du stockage et du report le crédit précédemment voté de 300 millions est renouvelé, tandis qu'un autre de 200 millions est accordé à la « Caisse Nationale de Crédit Agricole » pour faciliter la construction de silos et de magasins.

L'élimination des blés restant de la récolte de 1932 est effectuée au moyen de l'incorporation obligatoire d'un pourcentage (fixé à 33 % par le décret du 18 août 1933) de ceux-ci dans la fabrication de la farine, système désastreux pour les petits meuniers de campagne qui pratiquent la mouture à façon ou par voie d'échange et ne travaillent par conséquent que du blé libre ; la loi du 9 juillet 1934 retournera la situation en dispensant ces petits meuniers d'employer du blé stocké, de sorte qu'ils seront à leur tour favorisés aux dépens de la grosse minoterie.

La seconde catégorie de mesures vise à créer des débouchés nouveaux, d'abord en prévoyant l'exportation avec prime du blé et des farines basses, organisée d'une façon complète par le décret du 22 juillet suivant qui fixe à 80 frs par quintal la prime à l'exportation.

La dénaturation des blés de qualité inférieure et des farines basses est largement utilisée pour la récolte de 1933, elle reste facultative, la loi se contente de déterminer les bénéficiaires possibles de la prime de dénaturation (50 frs par quintal en 1933) et d'édicter les formalités destinées à empêcher les fraudes.

Enfin la loi réglemente strictement l'activité des moulins et prévoit la fixation d'un taux maximum de blutage afin d'améliorer la qualité du pain ; taux qui sera fixé le 6 septembre à 11

kgrs au-dessous du poids spécifique ; en fait, la difficulté du contrôle rendra ce moyen à peu près inefficace. En dernier lieu l'entrée, la sortie et le transport de la farine sont réglementés et cette dernière ne peut plus circuler sans un titre de mouvement délivré par l'Administration des Contributions Indirectes.

Pour faciliter l'application des textes nouveaux on crée dans chaque département un « Comité d'organisation et de Contrôle de la Production et du Commerce des Céréales » composé de représentants des producteurs, des transformateurs et des consommateurs ; auprès du Ministère il est placé un « Comité National » également consultatif qui se réunit chaque année du 15 juillet au 15 septembre, qui est consulté sur l'application des mesures prises, les quantités à stocker, reporter, exporter ou importer les dépenses à engager et les mesures propres à lutter contre la surproduction. Ces comités n'ont d'ailleurs jamais fonctionné.

Pour renseigner exactement l'administration sur l'importance de la production et le montant des stocks existants, les producteurs doivent, avant le 1^{er} mai de chaque année déclarer les surfaces par eux emblavées en blés d'hiver et en blés de printemps et tous les possesseurs de stocks doivent en faire la déclaration annuellement du 15 juillet au 15 août.

Le ministre est enfin autorisé à faire appel à la collaboration des agents des Contributions Indirectes pour organiser le contrôle prévu des opérations de dénaturation, exportation, stockage et report et surtout la surveillance des moulins.

Le fonctionnement de toute cette organisation exige une importante participation financière de l'Etat et conduit à créer un compte spécial autonome, alimenté par des ressources particulièrement fournies par les amendes prévues pour les infractions à la loi, le tiers des droits de douane, le produit de diverses taxes frappant les importations de céréales secondaires et de riz,

les opérations de bourse sur les céréales, la mouture, la production du blé et un impôt supplémentaire sur les bénéfices industriels et commerciaux des entreprises travaillant le blé. En cas d'insuffisance de ces recettes le ministre peut émettre un emprunt à concurrence de 400 millions.

Dès le début la nouvelle loi est violemment critiquée et se heurte à des difficultés nombreuses que ne réussiront pas à applanir les textes postérieurs.

Les intermédiaires dont l'activité avait été paralysée par le fonctionnement du prix minimum qui ne prévoyait pas la question des frais de courtage et de transports se plaignent violemment et réduisent leurs achats au minimum ; certaines régions abondamment pourvues ne peuvent pas envoyer leurs excédents dans celles qui manquent de blé ; c'est pourquoi une loi du 28 décembre 1933 autorise les producteurs à abandonner à leur acheteur une commission de 2 frs par quintal ; de plus une taxe à la production de 3 frs par quintal est imposée aux producteurs pour être versée au compte spécial de défense du marché du blé dont les ressources prévues en juillet sont nettement insuffisantes. Cette taxe n'atteint que les blés vendus à l'exception des blés de report, de semences ou destinés à la consommation familiale ; elle est perçue par l'acheteur qui en est comptable vis-à-vis du Trésor ; enfin le prix légal de 131 fr. 50 est garanti à tous les excédents de la récolte de 1933 régulièrement reportés au 1^{er} juillet 1934.

La même loi essaie de diminuer la production au moyen d'une limitation des emblavures ; laquelle se montrera d'ailleurs nettement insuffisante.

Le report qui ne fonctionnait qu'en faveur des producteurs est étendu aux meuniers et aux commerçants par les lois des 17 mars et 9 juillet 1934.

Cette dernière maintient pour la récolte de 1934 les mesures

alors en vigueur, à part quelques légères modifications, le Ministre pourra modifier le prix taxé en cours d'année suivant les circonstances, et la dénaturation facultative sous la loi de 1933 est rendue obligatoire pour certains producteurs. Un arrêté du Ministre de l'Agriculture du 13 juillet 1934 fixe le prix de base à 108 frs le quintal pesant 74 kgs à l'hectolitre, et la prime mensuelle de conservation à 1 fr.

La récolte de 1934 va s'élever à 93 millions de quintaux, en y ajoutant les stocks restant de la campagne précédente on se trouve en présence de disponibilités évaluées à 119 millions de quintaux soit 29 millions de quintaux d'excédents. Cette abondance va provoquer une nouvelle orientation de la politique du blé qui se concrétisera par la loi du 24 décembre 1934.

IV

Les résultats de la loi du 10 juillet 1933

L'ensemble des mesures votées de juillet 1933 à juillet 1934 forme une réglementation touffue souvent confuse en raison de la rédaction défectueuse des textes trop souvent modifiés et de plus en plus critiquée à mesure qu'elle se montre impuissante à maintenir les cours. En effet, le prix minimum inscrit dans la loi est très vite violé ; les moyens de contrainte même ne réussissent pas à en assurer le respect ; la majorité des transactions s'effectue bien au-dessous du prix légal au moyen de procédés très divers : ventes couplées (blé, engrais par exemple), tolérances de poids, quittances de complaisance, soi-disant mauvaise qualité du blé, etc...) : malgré les peines très sévères de la loi du 10 juillet 1933 et de celle du 28 décembre 1933 qui déclare que toute manœuvre ayant pour résultat de tourner le prix minimum sera considérée comme frauduleuse et punie comme telle.

Les victimes sont les producteurs qui n'acceptent de toucher seulement 90 frs, 80 frs et même moins par quintal que pour pouvoir vendre, d'ailleurs avec beaucoup de mal, une partie de leur récolte et se procurer les liquidités dont ils ont absolument besoin.

Les consommateurs ne sont pas moins lésés puisque malgré le faible prix réel du blé ils paient le pain à un prix calculé sur la taxe.

Les bénéficiaires sont les intermédiaires qui, bien que les transactions soient réduites au minimum puisque les transformateurs n'achètent qu'au fur et à mesure de leurs besoin réalisent des bénéfices importants.

L'organisation du marché est insuffisante pour donner des résultats appréciables : la limitation des emblavures est trop faible, la réglementation de l'admission temporaire ne fait que gêner la grosse minoterie exportatrice ; enfin la concurrence des blés dénaturés accentue l'avalissement des prix des céréales secondaires malgré les mesures de protection prises en leur faveur.

Le stockage et le report, en dehors de leur grosse difficulté d'application et malgré le succès du report qui permet de retirer de la circulation 20 millions de quintaux à peu près, ne permettent pas un relèvement des prix comme on l'avait espéré ; en effet, si les 20 millions de quintaux de blé reportés sont provisoirement retirés du marché, ils sont destinés à y revenir et constituent une offre latente prête à se concrétiser à la première hausse sensible des prix.

Seul le système d'échelonnement des ventes a un résultat indirect heureux, s'il ne permet guère de régulariser le débit de l'offre en raison de l'énormité des excédents et de la réduction au minimum des achats, il favorise le développement des coopératives et la construction de magasins et de silos ce qui facili-

tera beaucoup, comme nous le verrons, l'organisation de « l'Office du Blé » en 1936.

Les mesures destinées à éliminer complètement une partie des excédents permettent la dénaturation et l'exportation de 6 millions de quintaux de blé et farine environ, mais ce résultat n'est obtenu qu'au moyen de sacrifices financiers considérables ; en effet la dénaturation coûte très cher et provoque l'effondrement des prix des céréales secondaires, de plus elle donne lieu à une fraude considérable. L'exportation est encore plus désastreuse en raison de l'énormité des primes qui doivent être versées pour compenser la différence entre le prix intérieur et celui du marché mondial.

Enfin l'abaissement du taux d'extraction des farines n'a qu'une efficacité dérisoire en raison du manque de contrôle qui permet une fraude considérable.

En résumé le système de 1933 a donné sur presque tous ses points des résultats décevants, sinon désastreux, tant au point de vue moral qu'au point de vue financier.

L'abondance de la récolte de 1934 incite à chercher la solution du problème par des méthodes nouvelles.

V

La loi du 24 décembre 1934, le retour à la liberté

Au mois de décembre 1934 les excédents s'élèvent encore à 25 millions de quintaux. Depuis la fin de l'été de nouvelles mesures sont proposées, pour la plupart tenant compte du fait que la surproduction ne semble plus avoir en France un caractère tout à fait exceptionnel et provisoire et qu'il ne faut plus compter sur le retour au déficit chronique qui avait suivi la guerre.

Devant toutes ces propositions, le gouvernement fait voter la

loi du 24 décembre 1934 qui rend la liberté aux transactions, entreprend une liquidation rapide de la situation présente et prévoit une nouvelle organisation de la production pour éviter le retour des crises antérieures.

La loi comprend d'abord une série de mesures provisoires destinée à assainir le marché et à permettre ensuite à la liberté du commerce de jouer correctement.

Le report est supprimé à compter de la promulgation de la loi, le stockage ne fonctionne plus qu'à titre de mesure exceptionnelle, néanmoins les contrats de stockage et de report antérieurs à cette date sont maintenus sans modification.

La loi prévoit ensuite la résorption des 25 millions de quintaux d'excédent : d'abord par l'achat direct par l'Etat de 6 millions de quintaux qui constitueront un stock de sécurité ; ensuite par un accroissement considérable de la dénaturation et de l'exportation qui devaient, dans l'esprit des auteurs de la loi, retirer environ 13 millions de quintaux du marché, enfin le gouvernement s'engage à prendre en charge au 1^{er} juillet 1935 tous les blés restant sur le marché des deux récoltes précédentes (soit les 6 millions de quintaux qui devaient théoriquement rester). Les primes à l'exportation et à la dénaturation sont respectivement fixées à 70 et 50 frs par quintal. Un décret du 13 juillet 1935 portera le taux de la « prise en charge » à 88 frs (au lieu de 79 au 1^{er} juillet) et autorisera la dénaturation de tous les blés restant dans les coopératives moyennant une prime de 40 frs par quintal.

Les taxes à la production et à la mouture sont sensiblement augmentées pour permettre l'amortissement d'un emprunt de 1 milliard 500 millions destiné à couvrir les dépenses occasionnées par la loi.

Celle-ci comprend en second lieu un ensemble de mesures

permanentes organisant la restriction et la régularisation de la production.

Les premières sont destinées à éviter la surproduction en interdisant d'augmenter les emblavures par une modification de l'assolement traditionnel de la région constaté par les usages locaux, et, dans chaque exploitation, d'ensemencer une surface supérieure à la moyenne des trois années précédentes ; ensuite en interdisant l'emploi de semences à gros rendement causes de surproduction ; de même on espère relever la consommation du pain en améliorant sa qualité par la défense de cultiver des variétés de faible valeur boulangère.

La loi du 24 décembre 1934 maintient le système des déclarations d'emblavures et de récolte prévu par les lois précédentes.

Le stockage n'est plus considéré que comme une mesure exceptionnelle destinée à permettre la vente échelonnée de la récolte, mais il est légèrement modifié pour le mettre en accord avec le nouveau régime de liberté.

L'activité de la meunerie bénéficie d'un plus grand libéralisme.

Enfin un procédé nouveau est mis à la disposition du gouvernement pour lui permettre d'obtenir la direction de la totalité de l'offre et d'empêcher la chute des prix en cas de récolte excédentaire ; c'est le « blocage » de la récolte » ; dans ce cas le gouvernement peut rétablir par décret le prix minimum.

Un décret-loi du 30 octobre 1935 établit une organisation permanente du marché afin de lui donner une plus grande stabilité. Le décret reconnaît l'échec des mesures prises jusqu'en 1934 et déclare qu'en cas de nouvelles récoltes excédentaires l'Etat ne peut plus assurer financièrement leur résorption ; que c'est aux intéressés eux-mêmes à faire un effort d'organisation.

Pour cela le système des déclarations de récolte est complété par l'institution dans chaque département d'une « Commission

Départementale » qui centralisera toutes les évaluations de récolte de son ressort, chaque année du 15 au 21 août.

Ces statistiques départementales permettront de connaître la valeur de la récolte et de fixer en année déficitaire les quantités à importer, et en année excédentaire les quantités à éliminer. Cette élimination se faisant au moyen de prélèvements effectués dans les moulins, proportionnellement à leur capacité de mouture ; ce prélèvement s'effectue sans aucun paiement par l'intermédiaire d'un « Comité Interprofessionnel des Céréales » créé par le même décret et doit servir à l'exportation et à la dénaturation ou au stock de sécurité. Le prix de la farine se trouve donc majoré du prix du blé ainsi « prélevé ». Ce système va être le point de départ d'une fraude importante. Le même décret limite la capacité de mouture des moulins au maximum constaté pour l'une des années 1932-1934-1935 et prévoit, mais seulement si les intéressés se mettent d'accord, le contingentement de leur production ; la circulation des farines est soumise à la possession d'un acquit à caution.

Enfin la taxe à la production qui avait donné lieu à des fraudes importantes est supprimée ; à compter du 1^{er} janvier 1936, le gouvernement doit d'ailleurs chercher des ressources nouvelles pour compenser sa disparition, puisque nous avons vu que la taxe était destinée à l'amortissement d'emprunts antérieurs destinés à l'assainissement du marché.

Nous allons voir maintenant quels ont été les résultats de ces deux années de liberté.

VI

Les résultats du retour à la liberté

La loi du 24 décembre 1934 avait imposé à l'Etat des sacrifices énormes en raison de l'importance des achats directs du gouvernement (environ 6 millions de quintaux) et des primes à la

dénaturation et à l'exportation ; la dénaturation ne s'applique guère qu'à 3 millions de quintaux et s'accompagne de fraudes considérables, l'exportation est assez forte puisqu'elle porte sur 8 millions de quintaux de blé et 1 million 1/2 de quintaux de farine. Malgré ces sacrifices il reste encore sur le marché, à la fin de la campagne 1934-1935, une dizaine de millions de quintaux d'excédent qui empêchent toute remontée des prix de vente qui s'effondrent de plus en plus pour atteindre en juin-juillet 1935 leur chiffre le plus bas (60 frs à Paris et 50 frs à la ferme), bien que la nouvelle récolte paraisse à peine normale (elle s'élèvera à 77 millions 1/2 de quintaux).

Cette baisse qui coïncide avec la publication des décrets-lois de déflation qui annoncent une lutte acharnée pour la baisse des prix montre le désarroi profond des producteurs qui ont perdu toute confiance et fournit la preuve de l'inefficacité de la législation nouvelle, autant due à la complexité des textes législatifs et réglementaires qui constituent un ensemble incohérent ou l'abondance des exonérations enlève toute valeur aux principes et ouvre une large porte à une fraude intense qu'au manque d'assainissement suffisant du marché pour permettre le retour de la liberté du commerce.

Il faut ajouter l'insuffisance des mesures de restriction de la production, en particulier de la limitation des emblavures ; et le moindre contrôle de la meunerie et du commerce dont le seul résultat est d'accroître les abus de la spéculation qui contribue pour sa part à maintenir les prix au plus bas.

Les prix après s'être maintenus très bas pendant toute la campagne 1935-36 se relèvent pourtant légèrement vers la fin de celle-ci au fur et à mesure que les stocks diminuent, d'ailleurs d'une façon extrêmement lente.

Au mois de juillet 1936 les stocks s'élèvent encore à 21 millions de quintaux environ, la récolte s'annonce très faible ; elle

n'atteindra qu'à peine 70 millions de quintaux ce qui porte les disponibilités à 90 millions de quintaux environ, les excédents s'établissant à un chiffre voisin de celui de l'année précédente (10 millions de quintaux environ).

En résumé il semble bien que le régime de la liberté se solde par un échec aussi net que celui de la réglementation.

De juin 1932 à septembre 1935 les prix réels ne cessent de descendre, de septembre 1935 à juin 1936 leur hausse est extrêmement faible puisqu'ils restent à peu près constamment au-dessous de 100 frs de sorte que ni l'un ni l'autre système n'a réussi à revaloriser le cours du blé, bien que de 1933 à 1935, 25 millions de quintaux aient été définitivement retirés du marché par la dénaturation et l'exportation.

Si d'autre part on examine les moyens financiers mis en jeu (les crédits budgétaires pour la défense du blé s'élèvent de 1933 à 1936 à près de 3 milliards 1/2) on peut mesurer toute l'ampleur de l'échec.

CHAPITRE VII

L'OFFICE DU BLÉ

I

Les origines et le vote de la loi du 15 août 1936

Les élections de mai 1936 amènent à la Chambre des Députés une majorité nouvelle ; le ministère de l'Agriculture est confié à M. Monnet qui, depuis de nombreuses années, défendait régulièrement un contre-projet socialiste d'Office du blé, au cours de chaque débat de politique agricole. Le ministre, interprète des tendances du nouveau gouvernement déclare que la création d'un « Office du Blé » est un des moyens les plus efficaces pour obtenir la revalorisation des produits agricoles, grâce à la possibilité de fixer le prix du blé à un taux rémunérateur qui accroîtra le pouvoir d'achat des masses rurales et facilitera la reprise économique. L'Office permettra d'organiser le marché et de stabiliser la production.

Le 18 juin 1936 un projet est déposé créant un « Office National Professionnel du blé » au ministère de l'Agriculture, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administré par un conseil central groupant les diverses catégories d'intéressés.

L'Office devra prévoir la récolte au cours de la 2^e quinzaine de juin, en organiser la répartition et l'écoulement régulier par l'échelonnement des ventes, assurer les besoins de la consom-

mation ou éventuellement résorber les excédents, pour cela l'Office possède le monopole du commerce extérieur du blé.

Il doit ensuite s'occuper du financement de la récolte et assurer aux producteurs un paiement immédiat ou leur consentir des avances. Le rôle le plus important est dévolu au conseil central de l'Office qui, d'après les propositions des comités départementaux, doit fixer le prix du blé, de la farine et du pain.

L'organisation matérielle est confiée aux coopératives existantes ou à créer, celles-ci ont le monopole de l'achat du blé indigène.

Les producteurs sont tenus de faire une déclaration d'emblavures (du 15 avril au 1^{er} mai) et une déclaration de récolte du 1^{er} au 15 septembre.

Les producteurs de plus de 100 quintaux sont tenus à l'échelonnement des ventes et à l'obligation de livrer une partie de leur récolte à un prix différent en cas de récolte excédentaire.

Enfin la taxe à la production est rétablie et l'échange du blé contre de la farine ou du pain est maintenu.

Ce projet, inspiré des propositions déposées par le parti socialiste depuis 1925, tendait à créer un organisme d'Etat bénéficiant du monopole du commerce tant extérieur qu'intérieur, qui, ayant la possibilité de fixer le prix du blé et de faire respecter ce prix pouvait prétendre diriger la plus grande partie de l'agriculture française et organiser la lutte contre une nouvelle surproduction.

Dès qu'il est connu le projet soulève une vive opposition surtout des commerçants qui perdaient toute liberté et des transformateurs ; les producteurs gardent le souvenir de la loi de 1933 et de son échec ; pourtant une consultation officielle des Chambres d'Agriculture fait admettre le principe de l'Office par celles-ci (63 contre 7).

La commission de l'Agriculture de la Chambre accepte le

projet avec quelques modifications de détail ; puis le projet est discuté et voté à la Chambre les 3-4 juillet 1936, également sans changements par 357 voix contre 215.

La Commission de l'Agriculture du Sénat modifie sur de nombreux points le texte de la Chambre ; le conseil pourra fixer le prix du blé à la simple majorité, et non plus à l'unanimité ; le rôle des coopératives est restreint, le taux de la taxe à la production est abaissé de 10 à 6 frs.

Dès le début de la discussion le Sénat y ajoute la possibilité pour les commerçants libres de continuer leur activité.

Les divergences de vues entre les deux assemblées vont se maintenir jusqu'au 15 août, date à laquelle la Chambre ayant cédé sur la plupart des points controversés, l'accord réussit à se faire.

La loi du 15 août 1936 ressemble assez peu au projet primitif ; c'est le résultat d'un compromis qui a affaibli l'efficacité que lui donnait la rigueur de son organisation première. La Chambre accepte la participation des négociants au commerce mais leur interdit toute fraude en confiant leurs paiements aux Caisses de Crédit Agricole et en les soumettant à une déclaration au Comité départemental ; de son côté le Sénat admet que le prix du blé soit fixé à la majorité des $\frac{3}{4}$ des suffrages, les $\frac{4}{5}$ des membres étant présents ; en cas de désaccord le ministre fixera ce prix mais en respectant les bases établies par la loi.

« L'Office National Interprofessionnel du Blé » créé par la loi du 15 août 1936 est un établissement public comprenant un certain nombre d'agents administratifs chargés d'organiser le marché du blé et d'en assurer le fonctionnement ; il possède une administration centrale à Paris et une administration locale dans chaque département ; ces assemblées sont composées de représentants des diverses professions intéressées et possèdent un large pouvoir de décision.

Les opérations matérielles d'achat sont confiées à des entreprises particulières (coopératives de blé et sociétés d'intérêts collectifs agricoles assimilés aux coopératives et négociants agréés) qui agissent à titre privé mais dans le cadre de la loi et sous un contrôle très strict.

Le fonctionnement du système repose sur l'existence d'acheteurs obligatoirement tenus d'accepter le blé à toute époque pour un prix donné ce qui nécessite la réglementation de toutes les opérations de circulation du blé afin de maintenir l'équilibre du marché grâce à l'écoulement régulier de la récolte ; seules les opérations de paiement s'effectuent différemment selon qu'il s'agit de coopérative ou de négociant.

En cas de résistance concertée des producteurs l'Office peut réquisitionner les stocks, c'est la vente forcée ; enfin l'entremise des acheteurs obligatoires est suspendue en cas d'échange en nature (blé contre farine ou pain).

La documentation nécessaire à l'Office pour fixer au début de chaque campagne le prix du blé est fournie par les déclarations souscrites par les différents intéressés.

En cas de récolte excédentaire, l'Office organise l'élimination des excédents au moyen d'un prélèvement sur les gros producteurs après avoir établi pour eux le contingent normal de production ; les excédents ainsi prélevés servent à créer et entretenir un stock de sécurité ou sont exportés et payés au producteur à un prix voisin du prix mondial ; si les excédents sont peu importants, l'Office peut se contenter de modifier le taux d'extraction des farines.

En cas de déficit l'Office livre à la consommation le stock de sécurité et procède à des importations de blé étranger.

Toutes ces mesures sont facilitées par l'attribution à l'Office du monopole de l'importation et de l'exportation du blé.

II

L'Organisation centrale de l'Office

L'organisation centrale comprend un pouvoir exécutif : le Directeur de l'Office et un pouvoir délibérant qui a le rôle essentiel, qui prend toutes les décisions importantes : le Conseil Central ; enfin les décisions de moindre importance ou urgentes sont confiées à un Comité d'Administration qui est l'émanation permanente du Conseil Central.

1° Le Directeur de l'Office

Le Directeur de l'Office est nommé et révoqué par décret sur la proposition du ministre de l'Agriculture, il est secondé par un personnel de fonctionnaires organisé par le décret du 18 septembre 1936.

Le directeur possède d'abord des pouvoirs propres qui lui sont attribués par la loi et sont généralement peu importants ; il a ensuite les pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil Central et par le Comité d'Administration ; il peut recevoir de ceux-ci une délégation générale pour passer des marchés jusqu'à 50.000 frs ; signer des baux de moins de neuf ans, transiger, acheter et vendre des meubles et approuver des comptes définitifs jusqu'à un certain taux ; il lui faut une délégation spéciale pour tous les autres actes. Enfin, il assiste avec voix délibérative aux réunions du Conseil et du Comité et il doit fournir chaque année un rapport sur le fonctionnement de l'Office.

2° Le Conseil Central

Le Conseil Central est l'organe le plus important, il a une com-

pétence générale en matière d'organisation et de fonctionnement de la politique du blé.

Il est composé de 52 membres depuis le décret-loi du 16 juillet 1937, dont 30 (au lieu de 29 en 1936) représentent les producteurs, 11 choisis par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture et 18 par les coopératives de blé (6 de ces derniers doivent représenter des départements de faible production et 2 l'Algérie) ; 9 représentent les consommateurs (3 désignés par la Fédération Nationale des Coopératives de consommation, 3 par la Confédération Générale du Travail, 1 par la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, 1 par la Fédération Nationale des Familles Nombreuses et 1 par la Confédération Nationale de l'Artisanat français) ; 9 représentent les industries de transformation et le commerce (3 délégués de la meunerie, 2 de la boulangerie, 1 des pâtes alimentaires, 1 de la semoulerie et 2 des négociants en grains) ; enfin les quatre délégués de l'Administration représentent les ministères de l'Agriculture, des Finances, de l'Economie Nationale et de l'Intérieur.

Tous ces membres sont nommés pour trois ans et renouvelables par tiers chaque année, leur présence aux séances est obligatoire à peine de démission d'office, leurs fonctions sont gratuites.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil Central sont réglés par le décret du 26 août 1936 ; le Conseil élit chaque année un président et trois vice-présidents rééligibles ; il tient quatre sessions ordinaires par an : en janvier, au cours de la deuxième quinzaine de juin et d'août et avant le 1^{er} novembre. Le Président et le Directeur de l'Office peuvent réunir des sessions extraordinaires.

Pour les décisions ordinaires un quorum de 26 membres est nécessaire, la voix du président est prépondérante.

Les décisions tendant à fixer le prix du blé, les importations

ou les exportations exigent une majorité spéciale (3/4 des suffrages et 4/5 des membres présents) ; en cas de désaccord, c'est au Conseil des Ministres à trancher en dernier ressort.

Le Conseil délibère sur toutes les questions administratives et financières intéressant l'organisation et le fonctionnement de l'Office, il vote le budget préparé par le Comité d'Administration, il gère la « Caisse de Garantie » des coopératives « et le Fonds spécial » des primes aux coopératives ; il détermine le montant des primes et des redevances à payer par celles-ci ; enfin il fixe les conditions et les limites dans lesquelles les Comités départementaux peuvent avaliser les effets de commerce émis par les coopératives.

Les attributions les plus importantes du Conseil Central concernent l'organisation et le fonctionnement du marché intérieur.

Du 1^{er} au 30 juin, le Conseil établit avec les renseignements des Comités départementaux ses prévisions de récolte ; il fixe alors les quantités que les producteurs de plus de 100 quintaux pourront vendre en attendant la fixation de l'échelonnement définitif.

Du 15 au 31 août, le Conseil procède à la fixation du prix, tâche particulièrement importante et délicate ; pour cela le Conseil doit examiner les propositions des Comités départementaux, il doit ensuite tenir compte de l'importance de la récolte de façon à ce que sa valeur totale reste à peu près constante d'une année à l'autre, de façon que les revenus des producteurs restent stables malgré la variation du prix du quintal ; enfin le prix est établi d'après la moyenne des prix du blé pendant les années 1911, 1912, 1913 à laquelle on applique un coefficient qui, d'après l'article 9 de la loi du 15 août 1936 « ne pourra en aucun cas être inférieur au coefficient de majoration moyen par rapport à 1914 de l'indice pondéré du prix de la vie, des salaires,

des produits ou objets d'utilisation courante dans les exploitations rurales et de l'ensemble des charges pesant sur la production ».

Si le Conseil ne réussit pas à obtenir les conditions de majorité spéciale que nous avons vu plus haut, la décision est prise par le gouvernement.

Le prix est fixé au cours de la deuxième quinzaine d'août pour les blés tendres (et avant le 15 juillet pour les blés durs) ; il est calculé à la production, c'est-à-dire rendu au magasin du négociant ou de la coopérative, il est uniforme pour tout le territoire, c'est un prix de base qui bénéficie d'une majoration mensuelle à titre de prime d'entretien et de conservation et qui ne s'applique qu'à une qualité moyenne pesant un poids spécifique donné, fixé chaque année en même temps que le prix, et exempt d'impuretés ; le prix est majoré ou réduit suivant un barème établi par le Conseil d'après son poids spécifique et sa teneur en impuretés. Enfin certaines espèces de grande valeur boulangère ont des bonifications particulières.

La garantie d'achat accordée aux producteurs oblige à prévoir un échelonnement des ventes pour empêcher les cultivateurs de se livrer à des ventes massives aussitôt la récolte, malgré l'existence des primes d'entretien et de conservation.

L'échelonnement définitif des ventes par fraction mensuelle ne s'applique qu'aux producteurs de plus de 100 quintaux et n'est fixé qu'après l'évaluation définitive de la récolte, c'est-à-dire à la fin d'octobre ; après avoir ainsi réparti la récolte dans le temps le Conseil la répartit dans l'espace, en donnant des instructions aux comités départementaux pour faciliter l'écoulement de la récolte des régions excédentaires vers les régions déficitaires.

Enfin, le Conseil surveille les Comités départementaux, en contrôle l'activité, sert d'arbitre entre eux ou entre les coopéra-

tives, et statue sur les recours présentés par les négociants en grains.

Le Conseil Central assure ensuite la gestion d'un service public d'importation et d'exportation et le contrôle de l'importation privée organisée le 15 août 1936 pour remplacer le système de l'admission temporaire.

Il examine chaque année, avant le 1^{er} février, le problème du ravitaillement du pays en blé ; ses décisions en cette matière doivent être prises à la majorité spéciale comme pour la fixation du prix du blé.

En cas de récolte déficitaire il fixe la quantité des blés importés et leur prix de rétrocession à la meunerie. L'importation est subordonnée à une insuffisance dûment établie de la récolte, elle ne doit pas avoir lieu avant que tous les autres moyens de combler le déficit aient été employés (utilisation des blés durs nord-africains et du stock de sécurité en particulier).

En cas de récolte supérieure aux besoins, le Conseil doit décider l'exportation ou le stockage des excédents en prélevant chez les producteurs une quantité équivalente à ceux-ci ; ces prélèvements ne touchent que les producteurs de plus de 50 quintaux, l'excédent national est réparti entre ceux-ci suivant un barème progressif de façon à toucher de plus en plus fort les gros producteurs. Cette fraction de la récolte est payée à un prix différent fixé par le Conseil Central et se rapprochant le plus possible du prix du marché mondial. La loi du 15 août 1936 prévoit que ce système ne sera appliqué qu'à partir de la récolte de 1938 en raison des difficultés d'établissement du contingent pour chaque producteur ; nous verrons d'ailleurs qu'un système différent sera employé pour resorber les excédents de cette même récolte (1938).

La loi supprime l'admission temporaire très mal vue dans les milieux ruraux et la remplace par un système nouveau intégré

dans l'organisation de l'Office, et qui renverse la méthode jusqu'alors employée : il faut d'abord exporter une certaine quantité de produits déterminés d'une façon précise par la « Commission des types de farine, semoules et sons, produits de trituration et sous-produits », c'est-à-dire de blé et de seigle, de farines et d'issues et certains produits transformés pour pouvoir importer une quantité équivalente : C'est le système de « l'Exportation préalable compensatrice » réglementée par les décrets des 29 octobre 1936, 23 novembre et 14 décembre 1937).

Les autorisations d'exporter sont délivrées par le Comité d'Administration pour des demandes d'au moins 50 ou 100 quintaux selon les cas ; les conditions de qualité et de quantité que doivent présenter les produits exportés pour permettre l'importation ultérieure de blé sont très rigoureusement précisées ; les exportations préalables autorisées doivent être effectuées dans un délai très court sous le contrôle du service des Douanes qui délivre après l'exportation des certificats de compensation, nominatifs et incessibles, valables un mois seulement et permettant d'obtenir de l'Office des permis d'importation correspondants.

3° *Le Comité d'Administration*

Il est composé de treize membres dont six délégués des producteurs (de sorte que ceux-ci n'ont pas la majorité au Comité alors qu'ils l'ont au Conseil), deux délégués des consommateurs, deux des industries de transformation et du commerce et deux de l'Administration sous la présidence du Président du Conseil Central de l'Office. Les douze premiers membres sont élus pour un an par chaque catégorie de délégués au Conseil Central, avant le 15 juin ; ils ne touchent aucune rémunération (sauf les frais de déplacement) et se réunissent obligatoirement une fois

par mois et plus souvent si c'est nécessaire ; les décisions sont prises à la majorité, six membres au moins étant présents.

Le Comité d'Administration reçoit une délégation de pouvoir du Conseil Central sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'Office tant en ce qui concerne le marché intérieur que l'exercice du monopole d'importation et d'exportation à l'exception de certaines mesures limitativement énumérées qui sont : le vote définitif du budget, l'établissement des prévisions de récolte, la fixation des échelonnements provisoire et définitif des ventes, la fixation du prix du blé et du taux de blutage, les décisions d'importation et d'exportation, la détermination des excédents à éliminer du marché, les conditions de fonctionnement de l'exportation préalable compensatrice et la fixation du prix de rétrocession aux transformateurs des blés importés par l'Office.

A côté de cette délégation le Comité possède des pouvoirs propres : il détermine les conditions d'application des décisions prises par le Conseil, il examine le projet de budget et les comptes du Directeur et il autorise les affaires que celui-ci ne peut pas réaliser seul en raison de leur importance.

Un décret du 12 juillet 1937 modifié le 23 novembre suivant, crée au sein du Comité d'Administration un « Comité d'aval » qui fixe les limites dans lesquelles les Comités départementaux peuvent avaliser les effets de commerce émis par les coopératives ; ce Comité est composé de trois membres du Conseil d'Administration, du Président du Conseil Central et du Directeur de l'Office.

4° *L'Organisation financière de l'Office*

L'Office du blé bénéficie de l'autonomie financière, il doit faire face à ses dépenses d'exploitation et assurer le finance-

ment de la récolte nationale au moyen des seules ressources qui lui ont été attribuées par la loi.

Le budget est établi pour un an, du 1^{er} au 31 juillet avec une courte période complémentaire pour certaines dépenses (jusqu'au 31 août) il est préparé par le Directeur de l'Office et examiné par le Comité d'Administration avant le 30 avril ; il est voté par le Conseil Central et doit être approuvé avant le 1^{er} juillet par les ministres de l'Agriculture et des Finances.

Le Directeur de l'Office est chargé d'en assurer l'exécution.

Il se divise en budget ordinaire, budget additionnel et comptes spéciaux annexes.

Le budget ordinaire comprend toutes les recettes et dépenses de caractère permanent ; c'est-à-dire pour les recettes :

La taxe à la production, celle-ci prévue par la loi du 15 août 1936 porte sur les quantités vendues, elle est progressive par tranches avec exonération à la base et son recouvrement s'opère au fur et à mesure de l'écoulement de la récolte ; la moitié de la taxe de 0 fr. 15 par quintal vendu par les coopératives et les négociants (l'autre moitié est perçue par les comités départementaux) ; un prélèvement de 15 % sur la taxe à la mouture ; les droits de douane perçus sur les importations effectuées en compensation d'exportations préalables, et une fraction fixée annuellement par la loi de finances du produit des droits de douane perçus sur les autres importations réalisées par l'Office, cette fraction étant calculée de façon à fournir à celui-ci un minimum de recettes de 400 millions ; les recettes réalisées par l'Office grâce à son monopole du commerce extérieur ; la moitié des amendes fiscales prononcées pour les contraventions à la loi du 15 août 1936 et toutes les autres recettes ayant un caractère permanent.

Le budget ordinaire comprend en dépenses :

La rémunération du personnel administratif ; les frais d'en-

tretien des immeubles et du matériel ; les contributions et taxes perçues sur l'Office ; les subventions accordées aux coopératives pour faciliter le financement de leurs achats ; les subventions aux Comités départementaux et les dépenses de fonctionnement du monopole du commerce extérieur.

Le budget additionnel est préparé de la même façon que le budget ordinaire ; il doit être approuvé avant le 15 janvier ; il comprend en recettes :

L'excédent des recettes et les restes à recouvrir des exercices clos ; une avance remboursable de 20 millions prélevée sur le compte spécial du blé créé par la loi du 10 juillet 1933 ; et toutes les recettes de caractère accidentel.

Il comprend en dépenses :

Le remboursement de l'avance de 20 millions, les restes à payer des exercices antérieurs ; les versements au « Fonds de Réserve » et toutes les dépenses de caractère accidentel.

Les « Comptes spéciaux annexes » sont :

Le compte de la « Caisse de Garantie » destiné à couvrir les pertes éventuelles des coopératives.

Le compte du « Fonds Spécial » destiné à fournir des subventions aux coopératives pour l'achat et la construction de magasins et de silos.

Et le compte du « Fonds de Réserve ».

III

L'Organisation départementale de l'Office

L'organisation départementale comprend des organismes administratifs semblables à ceux de l'Administration centrale : Directeur, Conseil et Bureau permanent.

Le Directeur des Services Agricoles Départementaux est à la

fois le Conseiller technique du Comité Départemental des Céréales et l'agent de celui-ci et de l'Office ; il doit transmettre au Conseil Central, chaque année avant le 15 octobre, un rapport détaillé sur le fonctionnement du Comité Départemental.

Le « Comité Départemental des Céréales » est composé d'un nombre de représentants variable selon les départements qui représentent les mêmes intérêts professionnels que les délégués au Conseil Central et sont nommés de la même façon pour deux ans, avec renouvellement partiel chaque année avant le 15 juin.

Un certain nombre d'autres personnes participent aux travaux du Comité, ce sont le Directeur des Services Agricoles Départementaux et le Directeur Départemental de l'Administration des Contributions Indirectes qui ont voix délibérative ; et les Présidents des Caisses Régionales de Crédit Agricole, mais seulement à titre consultatif.

Le Comité Départemental se réunit quatre fois par an et plus souvent sur la demande du Directeur des Services Agricoles ou du Directeur de l'Office National ; il ne peut délibérer valablement que si la moitié des membres au moins sont présents ; les décisions sont prises à la majorité absolue et sont exécutoires, sauf opposition du Directeur de l'Office, le Comité d'Administration devant alors trancher le litige dans le délai d'un mois.

Le Comité Départemental est chargé d'assurer l'application des dispositions légales et réglementaires visant le marché du blé ainsi que l'application des décisions prises par le Conseil Central ou le Comité d'Administration de l'Office.

Il a également des pouvoirs propres :

Il doit transmettre à l'Office : l'état des déclarations d'emblavures (avant le 25 mai) ; les prévisions de rendement et les propositions d'échelonnement provisoire des ventes (avant le

15 juin) ; l'état définitif de la récolte précédente (avant le 1^{er} juillet) ; ses propositions de prix du blé pour la récolte nouvelle (avant le 15 août) ; ses prévisions d'excédent ou de déficit de récolte (avant le 1^{er} septembre) et enfin l'état des déclarations provisoires de récolte (avant le 25 octobre).

Il participe au financement de la récolte en avalisant les effets de commerce émis par les coopératives.

Il statue sur les demandes de ces dernières et règle les différends qui peuvent les diviser.

Il contrôle très strictement l'activité des négociants dont il enregistre les déclarations de commerce ; il autorise la création de nouveaux fonds ; il retire l'agrément aux négociants condamnés, faillis ou liquidés judiciaires et prononce des peines contre eux.

En outre, il organise et contrôle l'écoulement régulier de la récolte et statue sur les différends concernant la qualité du blé.

Toutes ces décisions du Comité Départemental (sauf la dernière) sont susceptibles d'appel devant le « Conseil Central » dans un délai très court (15 jours).

De même qu'il existe un Comité d'Administration à côté du Conseil Central, il existe à côté du Comité Départemental un « Bureau permanent » comprenant des membres élus et des membres de droit sous la direction du Président du Comité Départemental ; ce bureau se réunit au moins une fois par mois et ne délibère valablement que si 3 membres, dont 2 élus, au moins sont présents.

Le Bureau Permanent possède des pouvoirs propres : toutes les opérations d'administration, mobilières et immobilières, examen des demandes d'avalis d'effets des coopératives et préparation du budget du Comité départemental.

L'organisation financière départementale est analogue à l'organisation nationale.

Le budget du Comité Départemental comprend un budget ordinaire, un budget additionnel et des comptes hors budget ; sa préparation et son exécution sont soumises aux mêmes règles que le budget de l'Office National.

IV

Les opérations d'achat et de transformation

Une des innovations les plus importantes de la loi du 15 août 1936 consiste à introduire dans le cycle des opérations concernant le blé des acheteurs obligatoires maintenant désignés sous le terme « d'organismes stockeurs » ayant seuls le droit d'acheter du blé, mais étant en contre-partie tenus d'acquérir tout le blé qui leur est offert, à un prix déterminé à l'avance.

Nous avons vu qu'au cours des travaux parlementaires le Sénat s'était refusé à donner aux seules coopératives le monopole du commerce intérieur et qu'une transaction était intervenue autorisant les négociants à continuer leurs opérations sous un contrôle extrêmement strict.

1° Les Coopératives

Un certain nombre de coopératives de blé existaient déjà avant la loi du 15 août 1936 qui a profondément modifié leurs statuts et leur fonctionnement. Jusqu'au vote de la loi les coopératives ne comprenaient que leurs membres constituants unis par un lien coopératif uniforme, qu'elles soient constituées sous forme de société civile ou sous forme de société anonyme. La loi de 1936 a créé une catégorie nouvelle : les usagers des cou-

pératives qui ne participent aux frais de gestion que proportionnellement aux quantités de blé livrées par eux, création nécessaire pour permettre aux non-coopérateurs de trouver un acheteur non négociant. Les coopératives antérieures au 1^{er} janvier 1935 subsistent sans formalités spéciales et peuvent soit conserver leur forme originaire soit admettre des usagers ; au contraire, les coopératives postérieures à cette date doivent admettre les usagers ; leur création est soumise à l'agrément du Comité Départemental qui ne laisse ainsi constituer que celles qui répondent à des besoins réels. Le rayon d'action de chaque coopérative est déterbiné par le Comité Départemental auquel elles doivent rendre mensuellement compte de toutes leurs opérations.

Le budget des coopératives est réglementé très strictement par la loi qui leur impose des charges obligatoires et leur fournit les moyens financiers d'y faire face. Le budget comprend d'abord les dépenses courantes auxquelles sont attribuées les recettes ordinaires, puis les dépenses exceptionnelles (pertes et détérioration du blé, faute des gérants) qui sont couvertes par des versements de la « Caisse de Garantie » ou par des subventions de l'Office.

La tenue de leur comptabilité a été réglée par le décret du 23 décembre 1936 ; enfin elles bénéficient d'un certain nombre de privilèges fiscaux.

La coopérative est tenue d'acheter la totalité de la récolte de ses membres, coopérateurs ou usagers ; elle doit acheter immédiatement les blés libres, c'est-à-dire ceux des producteurs non soumis à l'échelonnement obligatoire de vente, mais elle peut en différer la livraison. Le paiement de ces blés est immédiat et intégral pour une partie seulement (50 quintaux en 1936 ; 75 quintaux en 1937-1938) le surplus ne reçoit qu'un acompte des

deux tiers si la livraison est immédiate et des trois quarts si elle est différée.

Les blés libérés chaque mois de l'échelonnement de vente sont soumis au même régime que les blés libres.

Les producteurs peuvent warranter la partie non libérée de leur récolte ; la coopérative leur accordant une avance des deux tiers de la valeur du blé warranté.

Les paiements effectués par les coopératives subissent certaines retenues destinées à alimenter leur budget ordinaire ; les sommes nécessaires à leurs paiements sont généralement fournies par les « Caisses Régionales de Crédit Agricole » qui escomptent les traites émises par les coopératives après que celles-ci ont été avalisées par le Comité Départemental.

Les coopératives doivent obligatoirement recevoir et loger dans leurs magasins et leurs silos les blés achetés ; elles peuvent pourtant, mais d'une façon tout à fait exceptionnelle, avec l'autorisation expresse du Comité Départemental et sous son contrôle, loger leurs blés dans les magasins des commerçants locaux et faire effectuer par le producteur des livraisons directes aux industriels transformateurs.

Après avoir réglé les conditions d'achat et de paiement des blés la loi organise les conditions de revente de ceux-ci par les coopératives de façon à obtenir également un écoulement régulier de leurs stocks et un approvisionnement normal des industries transformatrices.

Le prix de rétrocession du blé à ces industries est fixé par le Conseil Central dans les mêmes conditions que pour la fixation du prix d'achat et de façon à attribuer aux intermédiaires une rémunération convenable de leur travail.

Le Comité départemental fixe à chaque coopérative un contingent mensuel et un rythme de livraisons des blés rétrocédés qui ne peuvent circuler qu'accompagnés d'un titre de circula-

tion délivré par les Contributions Indirectes qui peuvent ainsi surveiller l'échelonnement régulier des ventes.

Le contrôle du fonctionnement des coopératives s'effectue d'une manière permanente par le Comité Départemental auquel elles doivent fournir mensuellement le relevé de leur opération, par le Directeur Départemental des Services Agricoles à qui elles fournissent leur bilan annuel ; par l'administration des Contributions Indirectes et par la Caisse Régionale de Crédit Agricole qui leur a consenti des avances.

2° Les Négociants en grains

Les négociants peuvent agir :

Soit comme agents des coopératives, ils n'ont alors pas de personnalité indépendante.

Soit à leur propre compte, dans ce cas ils sont soumis à une réglementation très rigoureuse ; ils doivent être Français, n'être ni meunier ni boulanger et solliciter l'autorisation du Comité Départemental (les négociants exerçant déjà avant la création de l'Office ont seulement souscrit une déclaration préalable). Le Comité Départemental tient le registre des commerçants déclarés et agréés, il raye ceux qui sont déchus de leurs droits.

Toutes les opérations d'achat et de rétrocession des blés sont effectuées par les négociants dans les mêmes conditions que les coopératives. La seule différence consiste dans le mode de paiement de leurs achats qu'ils ne peuvent en aucun cas effectuer eux-mêmes ; ce paiement est obligatoirement fait par l'intermédiaire de la « Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel » choisie par le producteur, sur les fonds que le négociant doit préalablement déposer à cette caisse.

Le contrôle de leur activité est identique à celui exercé sur les coopératives, mais les manquements sont punis de peines par-

ticulièrement graves qui vont de l'amende à l'interdiction d'exercer le négoce.

3° *Les Transformateurs*

La réglementation de l'activité des industries de transformation du blé (minoteries et semouleries) tend avant tout à faire respecter l'obligation pour celles-ci de s'approvisionner uniquement auprès des acheteurs obligatoires, coopératives ou négociants ; ces achats s'effectuent selon les règles que nous avons vues à propos des ventes effectuées par les coopératives au prix de rétrocession fixé par l'Office est exclusivement au comptant.

Les opérations de transformation du blé sont soumises aux prescriptions des lois antérieures à l'Office du Blé et codifiées par le décret du 15 avril 1936 ainsi qu'aux dispositions de la loi du 15 août 1936, sous le contrôle sévère de l'Administration des Contributions Indirectes.

Enfin, meuniers et semouliers sont soumis au paiement d'une taxe progressive à la mouture.

V

La situation nouvelle des producteurs

La loi du 15 août 1936 consacre pour les producteurs un certain nombre des obligations nouvelles qui leur ont été peu à peu imposées depuis le début de la crise ; elle leur a donné en contre-partie des avantages matériels notamment de stabilité des prix et de garantie d'achat qu'ils ne possédaient pas auparavant.

Les obligations des producteurs ont pour but de fournir à l'Office les documents statistiques qui leur permettent d'assurer le fonctionnement normal du marché.

Tous les producteurs et détenteurs de blé doivent faire à la mairie du siège de leur exploitation :

1^{re} Du 15 avril au 1^{er} mai la déclaration de leurs emblavures tant en blé d'hiver qu'en blés de printemps ; le relevé de ces déclarations envoyé au Comité Départemental sert au Conseil Central à fixer en juin les prévisions de rendement et éventuellement le contingent individuel de production en cas de récolte excédentaire.

2^e Avant le 30 septembre, une déclaration provisoire de récolte qui doit être rectifiée par une déclaration définitive dès que les battages sont terminés et au plus tard avant le 15 juin suivant ; la déclaration doit indiquer la quantité totale de blé récolté, la coopérative ou le négociant à qui le déclarant entend vendre sa récolte et la Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel qu'il choisit pour toucher son prix en cas de vente à un négociant.

3^e Enfin tous les détenteurs de plus de 10 quintaux de blé « loyal et marchand » à la fin de la campagne (la date est fixée chaque année par décret) doivent en faire également la déclaration.

Nous avons vu que la vente se fait obligatoirement par l'intermédiaire d'acheteurs obligatoires que le producteur choisit librement mais à qui il doit vendre la totalité de sa récolte de l'année, mais que certains producteurs sont soumis à l'échelonnement des ventes et qu'en cas de récolte excédentaire une partie de leur production peut être payée à un prix différentiel.

Le décret-loi du 16 juillet 1937 donne au gouvernement le droit de contraindre les producteurs à livrer leur récolte aux acheteurs en cas de récolte déficitaire ; c'est la vente forcée.

La taxe à la production frappe tous les blés vendus, selon un barème progressif ; elle est perçue auprès des coopératives et des négociants au fur et à mesure de leurs achats.

Enfin, les dispositions de la loi du 24 décembre 1934 relatives à la limitation de la production restent toujours en vigueur.

En contre-partie de ces obligations les producteurs bénéficient de divers avantages dont le principal est l'assurance de pouvoir vendre toute leur récolte à un prix stable et rémunérateur.

Nous avons vu qu'ils peuvent vendre la partie libre de leur récolte et toucher sur celle-ci la totalité du prix pour une première fraction et un acompte des $\frac{2}{3}$ pour le surplus ; et qu'ils peuvent obtenir des avances sur la partie de leur récolte soumise à l'échelonnement.

Une garantie nouvelle leur est accordée, c'est l'arbitrage du Comité Départemental en cas de désaccord entre eux et leur acheteur sur la qualité de la marchandise vendue.

D'autres avantages sont donnés aux cultivateurs avec la possibilité de livrer dans certains cas leur blé aux industries transformatrices sans passer par l'intermédiaire des acheteurs obligatoires : quatre cas sont prévus par la loi du 15 août 1936 :

1° Le producteur qui possède un moulin peut moudre directement son grain, mais il reste tenu à toutes les obligations imposées aux producteurs et aux meuniers.

2° Les moulins coopératifs et les boulangeries coopératives sont assimilées aux coopératives de blé et peuvent donc acheter directement.

3° Des livraisons directes peuvent être autorisées mais seulement à titre exceptionnel par les coopératives (mais pas par les négociants) et sous leur contrôle pour éviter des frais de transport et de manipulation coûteux.

4° Enfin la livraison directe est faite au meunier ou au boulanger dans le cas de la consommation familiale, privilège limitativement accordé aux producteurs récoltants et aux personnes habituellement payées en blé ; ce privilège est familial,

personnel, limité à quatre quintaux par personne et soumis à déclaration annuelle.

VI

Les autres dispositions de la loi

Des dispositions particulières ont été prises pour appliquer la loi du 15 août 1936 à l'Afrique du Nord où la récolte s'effectue plus tôt qu'en France et où la production comporte à la fois des blés durs et des blés tendres.

La loi du 15 août 1936 précisée par un décret du 21 septembre 1936 a créé une « Section Algérienne de l'Office National Interprofessionnel du Blé » qui fonctionne de la même façon que l'Office National ; il en est de même pour les Comités Départementaux. Les acheteurs sont soit les coopératives, soit les négociants, soit les Sociétés Indigènes de Prévoyance qui ont été assimilés aux coopératives. Les producteurs sont soumis aux mêmes règles que ceux de la métropole.

De même une « Section Tunisienne » de l'Office du blé et un « Office Chérifien Interprofessionnel du Blé » ont été créés au cours de l'année 1937 en Tunisie et au Maroc et fonctionnent de la même façon.

Pour faciliter la transition entre deux campagnes successives un régime spécial a été prévu par les décrets des 16 juillet et 29 août 1937 qui combleront une lacune de la loi du 15 août 1936.

Si le prix de la nouvelle récolte est supérieur au prix de l'ancienne, la plus-value dont bénéficient les stocks restant en fin de campagne est recouvrée sur tous les détenteurs par l'Administration des Contributions Indirectes et répartie entre la Caisse de Garantie et le budget additionnel de l'Office.

Si au contraire le prix de la nouvelle récolte est inférieur au

prix de l'ancienne, les stocks bénéficient de ce prix ancien et le Conseil Central peut imposer aux transformateurs l'emploi d'un pourcentage de ceux-ci pour en assurer l'élimination.

Enfin le commerce des blés de semence est libre, mais il est soumis notamment en matière de qualité et de prix au contrôle de l'Office.

VII

Le Fonctionnement de l'Office du Blé

La loi du 15 août 1936 établissant l'Office du Blé ne faisait sur de nombreux points que poser les principes généraux de la nouvelle organisation. De nombreux décrets, dont nous avons déjà examiné un certain nombre, sont venus compléter l'organisation et résoudre les difficultés d'application.

La première année est selon l'expression du ministre une année de « rodage » : la récolte s'élève à 69.800.000 quintaux ; nous avons vu qu'il restait à la fin de la campagne 35-36 des stocks assez importants de sorte que les disponibilités semblent devoir couvrir normalement les besoins.

Le Conseil Central fixe à l'unanimité les 27 et 28 août 1936 le prix du blé tendre à 139 frs le quintal pour le mois d'août. Presque immédiatement l'Association Générale des Producteurs de Blé intente un recours en annulation de ce prix devant le Conseil d'Etat en prétendant que le coefficient de majoration par rapport à 1914 n'avait pas été calculé régulièrement. En même temps de nombreuses propositions de relèvement du prix du blé étaient soumises au Parlement et au Conseil Central ; celui-ci, en janvier 1937, se prononce pour la révision par 32 voix contre 12 et 4 abstentions ; la majorité spéciale n'est pas atteinte ; de son côté le Gouvernement ne veut pas prendre

l'initiative de cette révision qui soulève d'ailleurs des problèmes de réalisation extrêmement délicats.

Devant l'échec de ses demandes, l'Association Générale des Producteurs de Blé fait dès le mois de juin campagne pour obtenir que le nouveau prix soit fixé à 200 frs ; les Comités Départementaux fournissent des prix très différents mais dont la moyenne était également d'environ 200 frs.

Le Conseil Central se réunit les 20-21 août 1937, mais ne réussit pas à se mettre d'accord sur aucun prix. La parole passe donc au gouvernement qui, le 25 août, fixe le prix de base à 180 frs ; prix qui ne sera pas modifié non plus au cours de la campagne malgré les protestations de l'A.G.P.B. et du Sénat.

Les difficultés matérielles d'application du nouveau régime paraissent avoir été assez rapidement aplanies grâce à l'intervention des Comités Départementaux qui ont efficacement rempli leur rôle et à l'appréciation nouvelle par la grande majorité des producteurs des avantages qu'ils pourraient tirer du fonctionnement de l'Office et d'une organisation professionnelle puissante. Cette acceptation du nouveau régime se marque par le développement du nombre et de l'importance des coopératives qui, dès la première année, ont traité près des 5/6 du blé vendu.

L'équilibre financier de l'Office s'établit d'une façon satisfaisante et laisse dès la fin de la première campagne des disponibilités de 150 millions environ permettant de faire face aux charges d'une éventuelle récolte excédentaire ; mais la récolte de 1937-1938 ne sera encore que suffisante.

Les enseignements de cette première année conduisent le gouvernement à modifier quelques détails de fonctionnement par les décrets-lois des 16 juillet, 29 et 31 août 1937 dont nous avons déjà parlé.

Les récoltes assez faibles de 1936 et 1937 ayant permis un equi-

libre satisfaisant du marché intérieur, le fonctionnement du monopole du commerce extérieur de l'Office et de l'exportation préalable compensatrice est normal.

La récolte de 1938 s'annonce nettement excédentaire, elle s'élèvera en effet à 97 millions de quintaux ; dès le mois de juin on se préoccupe de la mise en route du système de résorption des excédents ; celle-ci avait été prévue à partir de 1938 au moyen du contingentement des producteurs de plus de 50 quintaux qui devaient livrer la partie de leurs stocks dépassant le contingent qui leur est attribué à un prix différentiel voisin du cours mondial (toutefois un décret de 1937 décidait que le prix des excédents ne pourrait pas être inférieur de plus de 20 % au cours officiel intérieur). Mais les déclarations de récolte n'ont été souscrites que d'une façon très irrégulière par les intéressés, jusqu'en 1936, de plus jusqu'à cette date la plupart des déclarations connues sont inférieures aux chiffres réels, car les paysans sous-estiment généralement leur récolte par crainte du fisc. En raison de toutes ces circonstances il n'est pas possible de fixer les contingents individuels en se basant sur une seule récolte ; aussi le décret-loi du 17 juin 1938 inaugure un moyen nouveau consistant à faire payer aux cultivateurs une taxe progressive destinée à financer la résorption des excédents. Ce nouveau système a l'inconvénient de ne pas tenir compte de la situation particulière de chaque producteur ; en effet celui qui, pour une raison indépendante de sa volonté a fait une mauvaise récolte supporte la taxe dans la même proportion que celui qui en a fait une excellente ; tandis que le système du contingentement a l'avantage de ne frapper que ceux dont la production dépasse le chiffre qui leur a été alloué c'est-à-dire ceux qui sont causes de la surproduction.

Malgré les producteurs qui réclament un prix plus élevé, et pour éviter de laisser au gouvernement le soin de fixer lui-mê-

me le prix à un chiffre vraisemblablement plus bas, le Conseil Central, au cours de plusieurs délibérations, fixe à la fin d'août le prix de base de 204 frs le quintal et la taxe spéciale prévue par le décret-loi du 18 juin 1938 à 12 frs par quintal pour les producteurs de moins de 100 quintaux avec augmentation progressive jusqu'à 30 frs pour ceux de plus de 100 quintaux ; cette dernière taxe est provisoirement majorée de 50 % jusqu'à ce que les dépenses réelles de résorption soient chiffrées.

Devant les plaintes suscitées par le chiffre élevé de la taxe, un décret-loi du 12 novembre 1938 prévoit la fixation d'un contingentement national, départemental et individuel à appliquer au cours de l'année 1939 ; mais laisse subsister le décret du 17 juin. C'est pourquoi la Commission de l'Agriculture de la Chambre des Députés et l'Association Générale des Producteurs de Blé qui semble aujourd'hui en majorité favorable au contingentement, demandent le retour pur et simple au système de la loi du 15 août 1936, c'est-à-dire la suppression totale des taxes dès que leur maintien ne sera plus nécessaire pour résorber les excédents de 1938 et l'application du contingentement dès la récolte de 1939.

Pour faciliter la résorption, un crédit de trésorerie important a été mis à la disposition de l'Office ; répondant à ce sujet à un interpellateur qui reprochait à l'Office du Blé de coûter cher à l'Etat, M. Queuille, Ministre de l'Agriculture, disait récemment : « L'Office ne coûte rien à l'Etat ; ce qui est mis à sa disposition, c'est un crédit de Trésorerie. Pourquoi cette avance ? Parce que les opérations normales ne sont possibles pour l'Office du Blé que grâce à des prêts de la Banque de France qui sont remboursés en fin de campagne. Comment cette liquidation aura-t-elle lieu ? Pour des raisons qu'il n'est pas nécessaire de développer, l'Etat a besoin de se constituer un stock de sé-

curité qui facilitera le remboursement des crédits de campagne ».

A la fin de décembre 1938 des dégâts considérables ont été causés aux emblavures du blé dont une grande partie a été complètement détruite, notamment dans les régions parisiennes, Nord et Est où les dégâts vont de 50 à 100 %. Pour l'ensemble de la France on évalue à 1 million d'hectares la surface des blés gelés. La nécessité de réensemencer une partie des terres et la possibilité d'une récolte déficitaire en 1939 en raison des mauvaises conditions de sa préparation, incitent l'Office à ralentir légèrement le rythme de résorption des excédents (dont une partie est d'ailleurs employée en réensemencements) au profit de l'accroissement du stock de sécurité ; de telle sorte qu'à mi-campagne le problème des excédents se pose avec moins d'acuité qu'au cours des mois précédents.

CONCLUSION

Pendant plusieurs siècles, les nécessités économiques et sociales du moment ont rendu nécessaire une stricte réglementation du commerce des grains. Nous avons vu que le fonctionnement de la « Police des Gains » quelque critiquable qu'il fût, est resté jusqu'au début du XVIII^e siècle le seul moyen d'assurer l'alimentation des masses de la manière la moins défectueuse possible. Son plus grand défaut était sans doute moins sa complication et son arbitraire que son impuissance à se transformer en libérant peu à peu le commerce de ses entraves au fur et à mesure que l'évolution économique du XVIII^e siècle le permettait; au moyen de la suppression des barrières douanières intérieures et des droits de marché, puis en assurant au commerce extérieur une stabilité qu'il ne connaîtra qu'au siècle suivant.

Au XIX^e siècle, la liberté du commerce intérieur n'est plus discutée ; la réglementation du commerce extérieur est réduite au minimum et ne connaît plus les prohibitions, le retour au protectionnisme lui-même n'est pas un renouveau de réglementation, laquelle n'est vraiment rétablie que par la Guerre ; cette dernière ramène la question des grains deux siècles en arrière, car de nouveau la difficulté des communications fait craindre la disette.

La période de guerre est à peine terminée que la crise de 1929 fait lever un nouveau spectre, celui de l'abondance ; abondance encore toute relative, mais qui en matière agricole tend très vite vers l'absolu puisqu'on ne peut pas compter sur un accroissement de la consommation ; d'ailleurs quand bien même celui-ci se produirait avec l'apparition de nouveaux mangeurs de pain, le problème resterait entier, car on peut dire du blé ce que Ch. Gide disait du pain « aucune marchandise ne possède au même degré ce double caractère », 1^o) d'être presque indispensable (du moins dans les pays de civilisation européenne) jusqu'à une cer-

faine limite, marquée par la quantité nécessaire pour nourrir un homme ; 2°) d'être presque tout à fait inutile au delà de cette limite car personne ne se soucie d'en manger plus qu'à sa faim ».

La production moyenne du blé en France pour les dix années 1929 à 1938 est de 82 millions de quintaux pour une consommation d'à peine 75 millions de quintaux ; la surproduction est donc incontestable, elle est en moyenne de 7 à 8 millions de quintaux soit 1/10 environ des besoins ; il est donc nécessaire de trouver un moyen de réduire l'écart entre les quantités produites et celles consommées.

Les expériences tentées de 1929 à 1935 se sont toutes soldées par un échec autant moral que financier ; le prix minimum inapplicable en raison de son impuissance à empêcher la fraude conduit au paradoxe du blé bon marché et du pain cher, le retour à la liberté tenté fin 1934 consolide l'effondrement des prix et empêche toute remontée sérieuse devant la crainte d'une récolte excédentaire toujours possible, le report ne peut fonctionner normalement que si les bonnes et les mauvaises récoltes alternent régulièrement, éventualité à laquelle il ne faut guère songer ; enfin les primes à la dénaturation et à l'exportation coûtent à l'Etat des sommes considérables et ne peuvent être considérées que comme des solutions exceptionnelles.

L'Office du Blé bénéficie pour sa création de l'expérience de six années de déboires, et pour sa mise en route matérielle de deux récoltes faibles qui lui permettent de s'organiser et d'entrer dans les mœurs.

On a reproché à l'Office de ne pas être « Interprofessionnel » mais « étatiste et totalitaire » ; en fait il semble bien que la représentation des différents intérêts y soit satisfaisante : les producteurs y occupent une place importante et sauf pour les décisions les plus importantes ils ont la majorité ; il faut en effet remarquer qu'il serait dangereux de confier à une seule catégorie d'intéressés l'intégralité des pouvoirs de décision. L'intervention du gouvernement organe d'arbitrage est indispensable et ne sort pas du cadre de nos conceptions qui soumettent à l'autorité ou au contrôle de l'Etat tous les grands organismes administratifs, non pour que celui-ci s'immisce dans les affaires inté-

rieures des entreprises mais pour qu'il puisse développer en connaissance de cause sa politique de protection de l'intérêt public.

Enfin les sacrifices demandés aux intéressés sous forme de charges ou de formalités ne sont que la contre-partie équitable de la stabilité que l'Office doit leur fournir.

Le danger qui semble résulter des conditions spéciales de majorité et de quorum pour la fixation du prix du blé est plus apparent que réel même si le Gouvernement se trouve souvent amené à fixer lui-même le prix par suite du désaccord du Conseil ; en effet le pouvoir de décision du gouvernement est limité par les dispositions légales et la sanction juridique y attachée et par sa responsabilité politique ; un prix trop élevé serait d'ailleurs un encouragement à une surproduction chronique.

Il semble bien que les prix imposés jusqu'ici l'aient été à un niveau satisfaisant puisque ceux des céréales secondaires ont suivi une évolution parallèle à celui du blé et que les emblavures de celles-ci n'ont pas subi de modification notable, ce qui prouve que la culture du blé n'est pas devenue plus ou moins rémunératrice que celle des céréales non taxées ; il en résulte qu'il n'est pas actuellement nécessaire d'envisager leur réglementation, d'autant plus que leur production est à peu près constamment insuffisante.

Dans la mesure où on lui demandait d'empêcher le retour de variations de prix aussi considérables que les années précédentes on peut dire que l'Office a bien rempli son rôle ; s'il a freiné la hausse des prix lors des faibles récoltes de 1936 et 1937, il en a empêché l'effondrement en 1938 ; la création des « organismes stockeurs » c'est-à-dire des acheteurs obligatoires lui a permis d'éviter l'écueil qui avait fait sombrer le prix minimum et d'assurer à tous les producteurs l'achat de toute leur récolte au prix légal ; celui-ci n'est plus une taxation arbitraire pure et simple comme sous l'empire de la loi du 10 juillet 1933, il est la résultante de calculs basés sur des éléments déterminés ; sa valeur repose sur l'organisation totale du marché qui lui permet une efficacité intégrale.

L'autonomie financière de l'Office, en l'obligeant à faire supporter les frais de résorption des excédents éventuels par les

producteurs eux-mêmes, oblige ceux-ci à ne plus compter sur le secours continu de l'Etat, ruineux pour la collectivité et à comprendre que leur véritable intérêt est de ne pas dépasser la limite d'une production vendable.

L'organisation de la production prévue par la loi du 15 août semble avoir été trop négligée jusqu'à ce que la forte récolte de 1938 remette la question d'actualité et montre la nécessité de ne pas oublier cet aspect du problème qui risquerait de rendre vains tous les autres efforts d'organisation, car il est bien certain que l'Office ne pourrait pas résister devant une production constamment excédentaire, et que son véritable rôle est de rapprocher le plus possible la production nationale des besoins du pays en limitant une production sans frein et une offre sans débouchés.

Pour cela il semble que le système du contingentement prévu depuis 1936, malgré ses difficultés d'application en raison du grand nombre des producteurs soit le plus efficace, d'ailleurs bon nombre de cultivateurs, déjà familiarisés avec le contingentement de la betterave s'y montrent favorables.

En année normale le surplus des contingents individuels serait utilisé pour l'alimentation du bétail ou vendu pour l'exportation à un prix différentiel inférieur au cours ordinaire et payé par l'Office au fur et à mesure de ses ventes. En année fortement excédentaire il serait possible de reporter une partie des excédents, au lieu de les exporter ou de les dénaturer, opération extrêmement coûteuse ; en réduisant l'année suivante les contingents individuels de production de sorte que le contingent national ainsi réduit, augmenté du report ne dépasse pas la capacité d'absorption du marché intérieur.

Le contingentement pourrait être complété par l'encouragement à certaines productions agricoles trop délaissées et qui pourraient être d'excellentes cultures de remplacement ; en effet la récolte française de seigle, de maïs, de sarrasin, de lin, de chanvre, de soie est constamment inférieure aux besoins : de même l'augmentation de notre cheptel ovin permettrait de réduire fortement nos importations de laine ; enfin il ne semble pas impossible d'augmenter les contingents de production de betteraves à alcool, celui-ci étant réclamé en quantités toujours

plus importantes pour l'alimentation des moteurs et pour la défense nationale.

A côté du contingentement du blé et de la recherche de cultures de remplacement, il faut rechercher la diminution du prix de revient et l'augmentation ou tout au moins la stabilisation à son niveau actuel de la consommation au moyen de l'accroissement des rendements qui permettrait de libérer les terres ou ceux-ci sont trop faibles pour être rémunérateurs et de la recherche de variétés de haute valeur boulangère (l'expérience montre qu'on peut obtenir des blés à fort rendement et d'excellente qualité boulangère) sur ce point le contrôle de la sélection par l'Office pourrait donner des résultats appréciables.

En résumé il faut organiser l'Office du Blé de façon à réduire au minimum la contrainte qu'il impose aux individus, mais en procédant aux réformes de fonctionnement par petites étapes de façon à introduire et surtout à faire accepter un système économique nouveau intermédiaire entre le libéralisme anarchique et l'étatisme absolu : système que nous nous garderons d'ailleurs de considérer comme définitif car nous avons trop souvent vu au cours de cette brève étude que la vérité d'aujourd'hui peut-être l'hérésie de demain.

VU :

Le Doyen,

G. RIPERT.

VU :

Le Président de thèse,

ROGER PICARD.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

A. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

- AFANASSIEW. — *Le Commerce des Céréales en France au XVIII^e siècle.*
- AUGÉ-LARIBÉ. — *L'Agriculture pendant la guerre.*
— — *L'évolution de la France agricole.*
- BABEAU. — *Le village sous l'Ancien Régime.*
- L. BIOLLAY. — *Le Pacte de Famine et les opérations sur les grains au XVIII^e siècle.*
- C. BLOCH. — *Etude sur l'Histoire économique de la France.*
- BORD. — *Histoire du blé en France (Le Pacte de Famine).*
- J. BOUDEHAN. — *Etude et Commentaire de la loi sur l'Office du Blé.*
- CONTENOT. — *La question du blé depuis la guerre.*
- J. CARRET. — *Manuel pratique de la réglementation concernant l'Office de blé.*
- P. CARON. — *Le Commerce des Céréales.* (Commission de recherche et de publication des documents relatifs à l'Histoire économique de la Révolution).
- E. DENAIS. — *Histoire de l'Echelle Mobile des Céréales en France.*
- B. DESJEUX. — *La taxation du blé en France.*
- C. EBER et HOT. — *Le Blé en France.*
- L. GOULIER. — *Le Commerce du blé et spécialement son organisation en France.*
- R. GROISNE. — *La politique française du blé depuis la guerre.*
- H. et J. HITIER. — *Les problèmes actuels de l'Agriculture.*
- H. HORNOSTEL. — *Peut-on stabiliser le prix du blé.*
Journal Officiel : journaux agricoles et d'informations.
- J. LANGLOIS. — *La politique du blé en France de 1914 à 1925.*
- LETACONNOUX. — *Les subsistances et le commerce des grains en Bretagne au XVIII^e siècle.*
- E. LEVASSEUR. — *Histoire du commerce de la France.*
- MAUGUIN. — *Essai historique sur l'Administration de l'Agriculture en France.*
- R. MENASSEYRE. — *La Politique du blé : la loi du 10 juillet 1933 et son application.*
- Ch. MUSART. — *La Réglementation du commerce des grains au XVIII^e siècle.* (La théorie de Delamare).
- B. NIGAY. — *La taxation française du blé 1914-1919.*
- B. NOGARO. — *Les prix agricoles mondiaux et la crise.*

- A. NORMAND. — *Une expérience d'économie dirigée en Agriculture : l'Office du blé.*
- RENARD et DULAC. — *L'évolution industrielle et agricole depuis 150 ans.*
Revue des Deux-Mondes.
Revue d'Economie Politique.
Revue d'Histoire Moderne.
Revue Politique et Parlementaire.
- C. REY. — *L'Agriculture et la Crise.*
- A. SCHÆN. — *Le marché agricole Français et les interventions de l'Etat.*
- H. SÉE. — *La France économique et sociale au XVIII^e siècle.*
- J. SIROL. — *Les problèmes français du blé.*
Statistique Générale de la France.
- G. THURIET. — *La crise mondiale et les produits agricoles.*
- M. TOUZET. — *Le problème du blé en France et sa solution législative actuelle.*
- D. ZOLLA. — *La production agricole et la guerre.*
 — *Questions agricoles d'hier et d'aujourd'hui.*
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I. — Caractères particuliers de l'Agriculture française..	9
CHAPITRE II. — Le marché en régime de liberté	19
CHAPITRE III. — L'action sur la production	23
CHAPITRE IV. — L'action sur le commerce	29
SECTION I. — Le commerce extérieur :	
1) L'importation	29
2) L'exportation	31
SECTION II. — Le commerce intérieur	32
CHAPITRE V. — L'action sur les prix	35

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE I. — La « Police des Grains ».	
I. — Les origines et le développement de la « Police ».....	41
II. — Le fonctionnement de la « Police au XVII ^e et au XVIII ^e siècle	47
CHAPITRE II. — Les Premières tentatives de liberté.	
I. — La réforme de 1763	53
II. — La réaction de Terray	59
III. — Le retour de Turgot	61
IV. — Les ministères Necker	63
V. — La situation à la veille de la Révolution	65
CHAPITRE III. — L'Epoque Révolutionnaire.	
I. — Le « Maximum »	69
II. — Le retour à la liberté	73
CHAPITRE IV. — Le Dix-Neuvième siècle.	
I. — L'Echelle mobile	75
II. — La période de libre-échange	80
III. — Le retour à la protection	83
CHAPITRE V. — La guerre et les origines de la crise	89
I. — La période de guerre	89
II. — Les origines de la crise de 1929	95

III. — Les raisons de l'intervention de l'Etat	98
IV. — Les tentatives d'action Internationale	101
V. — Quelques expériences étrangères	103
CHAPITRE VI. — Les premières tentatives d'organisation du marché (1929-1935).	
I. — La crise de 1929	107
II. — La crise de 1933 : les premières mesures	110
III. — La crise de 1933 : la loi du 10 juillet 1933	112
IV. — Les résultats de la loi du 10 juillet 1933	117
V. — La loi du 24 décembre 1934 : le retour à la liberté	119
VI. — Les résultats de la liberté	122
CHAPITRE VII. — L'Office du Blé.	
I. — Les origines et le vote de la loi du 15 août 1936	125
II. — L'Organisation Centrale de l'Office du Blé	129
1) Le Directeur de l'Office	129
2) Le Conseil Central	129
3) Le Comité d'Administration	134
4) L'Organisation financière de l'Office	135
III. — L'Organisation départementale	137
IV. — Les opérations d'achat et de transformation	140
1) Les coopératives	140
2) Les négociants en grains	143
3) Les transformateurs	144
V. — La situation nouvelle des producteurs	144
VI. — Les autres dispositions de la loi	147
VII. — Le fonctionnement de l'Office du Blé	148
CONCLUSION	153
BIBLIOGRAPHIE	159

